Wesen und Umfang der den Abgeordneten nach deutschem Reichs- und Landesrecht zustehenden Immunität.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen juristischen Fakultät

der

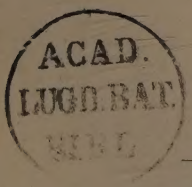
Universität Leipzig

vorgelegt von

Walter Rochlitz

Referendar

aus **Nordhausen.**



Halle a. S.
Hofbuchdruckerei von C. A. Kaemmerer & Co.
1910.

Dem Andenken

meiner lieben Eltern!

Literaturverzeichnis.

v. Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Berlin 1901.

Binding, Handbuch des deutschen Strafrechts. Leipzig 1885.

— Die Privilegien der Straflosigkeit. Leipzig 1885.

Bornhak, Das preussische Staatsrecht I. Freiburg 1888.

Finger, Lehrbuch des deutschen Strafrechts. Berlin 1904.

Frank, Kommentar zum St. G. B. 5.—7. Aufl. Tübingen 1908.

Frehsee, „Was ist unter Sitzungsperiode im Sinne des Art. 84 der preussischen Verfassung und Art. 31 R. V. zu verstehen?" in Goltdammers Archiv Bd. 32 (1884) S. 361 ff.

Fuld, Die strafrechtliche Immunität der Mitglieder des deutschen Reichstages, Gerichtssaal Bd. 35 (1883) S. 529 ff.

— Die Immunität der Mitglieder der gesetzgebenden Versammlungen. Arch. f. öffentl. Recht Bd. 4 (1889) S. 341 ff.

H. Hälschner, Das gemeine deutsche Strafrecht. Bonn 1884.

Gareis, Die strafprozessuale Privilegierung von Mitgliedern einer gesetzgebenden Versammlung. Zeitschr. f. d. ges. Strafrechtswissenschaft Bd. VII (1887) S. 633 ff.

R. Gneist, Englische Verfassungsgeschichte. Berlin 1882.

Herrmann, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Ständemitglieder. Archiv des Kriminalrechts, neue Folge, Jahrg. 1853 S. 340 ff.

Hubrich, Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin. Berlin 1899.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905.

John, „Redefreiheit“ in Holtzendorfs Rechtsenzyklopädie Bd. II S. 451.

— Kommentar zur St. P. P. Erlangen. 1884/9.

Koppenhagen, Die Immunität der Reichs- und Landtagsabgeordneten gegen Strafverfolgung und Verhaftung. Breslau 1898.

Kronecker, Die Retorsion bei Beleidigungen und Körperverletzungen. Gerichtssaal. Bd. 41 (1889) S. 412 ff.

Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4. Aufl. Tübingen 1901.

Lewald, „Steht den Mitgliedern des Reichstags wegen der in Ausübung ihres Berufes getanen Äusserungen ein Recht zur Zeugnisverweigerung zu?“ im Gerichtssaal Bd. 34 (1883) S. 54 ff.

Loewe, Kommentar zur St. P. O. 12. Aufl. Berlin 1907.

v. Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts. 16.—17. Aufl. Berlin 1908.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

May, Das englische Parlament und sein Verfahren. Leipzig 1888.

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Leipzig 1907.

H. Meyer-Allfeld, Lehrbuch des deutschen Strafrechts. 6. Aufl. Leipzig 1907.

Mittelstädt, Die Zeugnisverweigerung der Abgeordneten. Preuss. Jahrb. Bd. 57 S. 563 ff.

Olshausen, Kommentar z. St. G. B. f. d. deutsche Reich. Berlin 1900 und 1908 (8. Aufl.).

Oppenhof, Kommentar zum Strafgesetzbuch. 14. Aufl. Berlin 1901.

Pözl, „Abgeordnete“ in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. I.

v. Rönne, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Aufl. Leipzig 1876.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Königreichs Preussen. 4. Aufl. Leipzig 1881.

Rüdorff-Stengelin, Kommentar zum St. G. B. Berlin 1892.

Schleiden, Die Disziplinar- und Strafgewalt parlamentarischer Versammlungen über ihre Mitglieder. Berlin 1879.

Schulze, Preussisches Staatsrecht. Leipzig 1877.

Schwarz, Kommentar z. preussischen Verfassungsurkunde. Breslau 1896.

Schwedler, Parlamentarische Rechtsverletzungen nach deutschem Reichsrecht. Breslau 1898.

Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Rechte. Leipzig und Wien 1891.

Seydel, Kommentar zur R. V. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1897.

— Das bayr. Staatsrecht 2. Aufl. Freiburg 1888. Bd. I.

Sontag, Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstages gegen Strafverfolgung und Verhaftung. Breslau 1895.

Stenglein, Kommentar zur St. P. O. 3. Aufl. München 1898.

Stenographische Berichte des deutschen Reichstages. Jahrg. 1879. S. 247—320; 1874/5 S. 734 ff.; 1890/2 Bd. 5 S. 3258—79.

Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen. Leipzig 1884.

Struckmann-Koch, Kommentar zur Z. P. O. 8. Aufl. Berlin 1901.

Thudichum, Das Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes. Tübingen 1870.

Weyermann, Über die ausserberufliche Immunität der deutschen Reichstagsabgeordneten gegenüber Strafverfolgung und Verhaftung. Jur. Dissertation. Erlangen 1899.

Weismann, Die strafprozessuale Privilegierung gesetzgebender Versammlungen. Zeitschr. f. d. ges. Strafrechtswissenschaft Bd. IX. (1889) S. 379 ff.

Wolter, Ausserberufliche Immunität der Volksvertretungen nach deutschem Recht. Göttingen. Jur. Dissert. 1902.

Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. 3. Aufl. Göttingen 1865/7 Bd. I.

Zimmermann, Zur Auslegung der §§ 11, 199, 233 St. G. B. in Goltdammsrs Arch. Bd. 31 (1883) S. 197, Bd. 32 (1884) S. 312 ff.

Entscheidungen R. G. in Strafsachen Bd. IV S. 14, 183; Bd. XXII S. 379; Bd. XXIII S. 57, 184; Bd. XXVIII S. 10. Obertribunal. Bd. LV. S. 20 ff.

— Die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages. Berlin 1879.

Inhalt.

Seite

Einleitung:
a) Allgemeines 1
b) Die geschichtliche Entwickelung der Immunität in Deutschland im kurzen Überblick . . . 2

Hauptteil: Die Immunität der Abgeordneten nach deutschem Reichs- und Landesrecht 4
Vorbemerkung: Berufliche und ausserberufliche Immunität 4

I. Teil: Die berufliche Immunität der deutschen Abgeordneten 5
A. Quelle des Privilegs der Redefreiheit 5
a) Der Stand der Redefreiheit in den deutschen Einzelstaaten vor Inkrafttreten der R. V. und des St. G. B. 5
b) Das Verhältnis von Art. 30 der R. V. zu § 11 des R. St. G. B. 9
B. Der rechtliche Charakter des Privilegs der Redefreiheit nach Reichsrecht 11
C. Subjekte des Privilegs 17
D. Inhalt des Privilegs 20
a) Abstimmungen und berufliche Äusserungen 20
b) Gerichtliches und disziplinarisches Zurverantwortungziehen 23
c) Zeugnisverweigerung der Abgeordneten . . 28

II. Teil: Die ausserberufliche Immunität der Abgeordneten 34

Seite

A. Die prozessualen Privilegien der Reichs- und Landtagsabgeordneten im allgemeinen 34
B. Die prozessualen Privilegien der deutschen Abgeordneten im besonderen 41
1. Die strafprozessuale Bedingung der Einleitung zu einer Untersuchung oder Verhaftung gegen einen deutschen Abgeordneten 43
a) Was ist Untersuchung? 43
b) Die Verhaftung 49
c) Die Ergreifung bei Ausübung der Tat . . 50
d) Wer holt die Genehmigung zur Einleitung der Untersuchung oder Verhaftung ein? . . 52
e) Was ist unter einer mit Strafe bedrohten Handlung zu verstehen? 54
f) Begriff der Sitzungsperiode 56
2. Die Unterbrechung der schwebenden Strafverfahren und der eingeleiteten Untersuchungshaft 63
3. Die Unterbrechung der Strafvollstreckung . . 64
4. Der zivilprozessuale Schutz der Abgeordneten . 68
C. Die Verschiedenheiten des prozessualen Schutzes der deutschen Abgeordneten in den Partikularstaaten 69
D. Die Geltung der partikularrechtlichen Immunitäten innerhalb des deutschen Reiches 76
III. Teil: Das Wesen der Immunität 82

Einleitung.

a) Allgemeines.

Über die Immunität der Abgeordneten ist schon viel geschrieben worden. Wenn es vielleicht auf den ersten Blick auch aussichtslos erscheinen mag, dieses Problem einer nochmaligen Erörterung zu unterziehen, so ist dieses Beginnen doch keineswegs verfehlt, und es wird sich der Mühe lohnen, die Frage nach dem Wesen und Umfang der Immunität noch einmal einer gründlichen Prüfung zu unterziehen und das Problem nach allen Seiten hin zu beleuchten. Denn die Frage wird stets ein gewisses aktuelles Interesse haben und kann jederzeit wieder akut werden bei auftauchenden Meinungsverschiedenheiten über konkrete Fälle, die den Gesetzgeber und die Wissenschaft zwingen, ihre bisherige Auslegung der Bestimmungen über die Immunität einer Revision zu unterziehen. Wir wollen es uns dabei versagen, eine ausführliche Darstellung der geschichtlichen Entwickelung der Immunität zu geben, da diese von berufener Seite[1]) schon eingehend behandelt worden ist, uns auch von unserem eigentlichen Thema zu weit abführen würde. Es ist ja zur Genüge bekannt, dass zahlreiche Bestimmungen der deutschen Verfassungen, speziell der preussischen, aus der belgischen und französischen Verfassung entnommen sind. Wir wollen vielmehr, ehe wir uns dem eigentlichen Thema zuwenden, nur einen kurzen Blick auf das werfen, was man als eine Entwickelung der Immunität in Deutschland bezeichnen kann.

1) Vgl. Weismann, die strafprozessuale Privilegierung gesetzgebender Versammlungen. Zeitschr. f. d. ges. Strafrechtswissenschaft. Bd. IX S. 379 ff.

b) Die geschichtliche Entwickelung der Immunität in Deutschland im kurzen Überblick.[1])

Im Gegensatz zu England und Frankreich hat es in Deutschland eine Geschichte der Immunität im eigentlichen Sinne nicht gegeben. Eine Immunität von dem Inhalte und der Bedeutung, wie sie heute den deutschen Reichs- und Landtagsabgeordneten zukommt, konnten die Mitglieder der alten Landstände nicht für sich in Anspruch nehmen. Man sprach zwar im alten deutschen Reiche von einer Freiheit der landständischen Stimme, aber diese hatte mit dem heutigen Grundsatz der parlamentarischen Redefreiheit wenig gemeinsam. Sie lief im wesentlichen darauf hinaus, dass das einzelne landständische Mitglied bei Führung der landständischen Stimme nicht beeinflusst sein solle durch die Willkür des Landesherrn oder der jeweiligen Regierung, sondern nur seiner eigenen redlichen Überzeugung und Überlegung folgen solle. Im Grunde genommen gewährte man damit dem landständischen Mitgliede nur soviel Schutz, wie ihn auch jeder Privatmann für seine Äusserungen verlangen konnte. Das ganze Bestreben der Landstände ging denn auch nur dahin, Gewaltmassregeln der Regierungsgewalt gegen missliebige Abgeordnete zu verhindern und auch für die Delikte der landständischen Mitglieder eine Aburteilung im ordentlichen Rechtswege zu erzwingen. Die Geschichte der Landstände, namentlich die mecklenburgische und württembergische des 17. und 18. Jahrhunderts, zeigt ja zur Genüge, wie die Landesherren die Landschafts-

---

1) Vergl. hierzu Herrmann, über die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder der Ständeversammlung. Archiv des Kriminalrechts, 1853 N. F. S. 341—8.

Hubrich, Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin. S. 142 bis 203.

Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper, 1891, S. 54 ff.

Schulze, Preuss. Staatsrecht II S. 112 ff.

Zachariae, Deutsches Staats- uud Bundesrecht. Göttingen 1865. Bd. I S. 587 ff.

mitglieder um missliebiger Äusserungen willen verfolgten, gefangen setzten oder ihres Vermögens beraubten. Eine gewisse Garantie gegen Überspannung der landesfürstlichen Gewalt fanden die Landstände darin, dass sie im Falle einer Rechtsbeugung durch die ordentlichen Gerichte des Landes den Rechtsschutz des Kaisers und des Reichsgerichts anrufen konnten. Mit der Auflösung des alten deutschen Reiches fiel dieser Schutz hinweg. Als man daher nach den Befreiungskriegen an eine Wiederbelebung der alten Landstände herantrat, musste auch die Frage gelöst werden, in welcher Weise die Abgeordneten persönlich zu schützen seien wegen ihrer in Ausübung des Berufs begangenen strafbaren Handlungen, mit anderen Worten: wie man fortan die Abstimmungs- und Redefreiheit sicherstellen wollte. Der frühere Standpunkt, dass die landständischen Mitglieder unter allen Umständen dem gemeinen Rechte unterworfen seien wegen aller im Beruf begangenen strafbaren Handlungen, liess sich nicht mehr aufrecht erhalten unter dem Einflusse der Gedanken, deren Träger die konstitutionelle Staatsrechtslehre geworden war. Diese Gedanken hatten weniger in England, sonst dem klassischen Lande des Konstitutionalismus überhaupt, als vielmehr in Frankreich ihren Ursprung. Von dem Prinzip der Repräsentativverfassung ausgehend, fordert die erwähnte konstitutionelle Lehre, dass der Volksvertreter hinsichtlich seiner Reden, Anträge und Abstimmungen absolut frei sein müsse und ihretwegen in keiner Weise zur Rechenschaft gezogen werden dürfe, vorausgesetzt, dass er innerhalb der Schranken seines Berufes tätig gewesen ist. Mit der Aufnahme dieser Ideen in die Verfassungen der deutschen Einzelstaaten erhielten die landständischen Mitglieder eine ganz andere Stellung als im alten deutschen Reiche. Aus ihrer mehr oder weniger unsicheren Stellung war eine fest umgrenzte rechtliche Position geworden, die noch dadurch verstärkt wurde, dass zu der Verantwortlichkeit der Rede und Abstimmung ein persönlicher Schutz gegen Strafverfolgung

und Verhaftung analog dem Vorbilde der französischen Verfassung für die ausserberufsmässigen Handlungen der Abgeordneten während der Dauer der Sitzungsperiode trat, wie ihn das frühere Recht nicht gekannt hatte.

Hauptteil:

Die Immunität der Abgeordneten nach deutschem Reichs- und Landesrecht.

Vorbemerkung: Berufliche und ausserberufliche Immunität.

Die Frage nach dem juristischen Wesen der Immunität wollen wir noch zurückstellen und zunächst Inhalt und Umfang der im deutschen Reiche und in den Einzelstaaten geltenden Immunität erörtern, damit wir später aus den Resultaten der Erörterung ihr Wesen abstrahieren können.

Die Bestimmungen über die Immunität lassen sich in zwei grosse Gruppen sondern, in diejenigen, die den Abgeordneten bei seinem Handeln bei Ausübung seines Berufes, und solche, die ihn in seinem ausserberuflichen Verhalten schützen sollen. Im ersteren Falle ist der Schutz ein materieller, im zweiten Falle ein formeller. Sontag[1]) spricht in zutreffender Weise von einem Schutze für das berufliche und für das ausserberufliche Verhalten der Abgeordneten.

Der erstere betrifft die Unverantwortlichkeit der Reden und Abstimmungsn. Es sind das diejenigen gesetzlichen Bestimmungen, die dem Abgeordneten Straflosigkeit zusichern für das, was er in seiner Eigenschaft als Vertreter des Volks im Parlamente gesprochen hat, und für die Art

---

Sontag: Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstages und der deutschen Landtage gegen Strafverfolgung und Verhaftung. S. 14, 17.

und Weise seiner Abstimmung, falls in dieser Abstimmung oder in den gehaltenen Reden der Tatbestand einer strafbaren Handlung verwirklicht sein sollte. Der Abgeordnete befindet sich hier in einem eximierten Zustande insofern, als seine Handlungen, die sonst staatliches Strafrecht erzeugen, diese Bedeutung ausnahmsweise nicht haben. Strafverfolgung und Verhaftung wegen der Berufsdelikte sind ausgeschlossen.

Die ausserberufliche Immunität dagegen ist ganz anderer Art. Sie hat mit dem Berufe des Abgeordneten nur einen äusserlichen Zusammenhang. Ihr Zweck ist, dem Abgeordneten in der Zeit, in der er beruflich tätig sein muss, einen vorübergehenden prozessualen Schutz gegen Strafverfolgung und Verhaftung zu gewähren, die gegen ihn gerichtet werden könnten wegen solcher Delikte, die er sich ausserhalb seines Berufes hat zu schulden kommen lassen und aus denen Staatsanwalt oder Gerichte Veranlassung nehmen könnten, den Abgeordneten seiner Berufstätigkeit zu entziehen. In diesen Fällen ist ein staatliches Strafrecht wohl entstanden, aber das Privileg der Unverfolgbarkeit macht es undurchführbar, es hemmt die Einleitung des Prozessrechtsverhältnisses.

I. Teil.

Die berufliche Immunität der Abgeordneten.

A. Quelle des Privilegs der Redefreiheit.

a) Der Stand der Redefreiheit in den deutschen Einzelstaaten vor Inkrafttreten der R. V. und des St. G. B.

Ehe wir das heute geltende Reichsrecht erörtern, wollen wir zunächst einen Blick auf den Stand der Redefreiheit in den deutschen Einzelstaaten vor Inkrafttreten der R. V. und des St. G. B. werfen. Dabei finden wir die Erscheinung,

dass die Verfassungen, die am meisten zurückliegen, das Privileg der Redefreiheit am wenigsten zur Geltung bringen. Der Grund dafür ist zweifellos in der Tatsache zu suchen, dass deren Entstehung in eine Zeit fällt, die von liberalen Ideen nur noch wenig angehaucht war und von allzu starken Rechten der Volksvertretung nicht viel wissen wollte. Es gibt einige deutsche Staaten, die zwar die Unverantwortlichkeit der Rede grundsätzlich anerkannten, aber den Abgeordneten, wenn in seiner Rede ein strafbares Vergehen enthalten war, unbedingt vor Gericht zogen, wie Sachsen, Braunschweig, Reuss ä. L., Hannover, zum mindesten aber dann, wenn die Äusserung eine Verleumdung oder Beleidigung des Landesfürsten, der Regierung, des Landtages oder Einzelner enthielt, wie Sachsen-Weimar-Eisenach (Verf. § 16), Waldeck (Verf.-Urk. § 68), Hessen (Verf.-Urk. Art. 83), Württemberg (Verf.-Urk. ä. F. § 185). So bestimmt z. B. die württembergische Verfassungsurkunde von 1819 § 185: „Niemand kann wegen seiner in der Ständeversammlung gehaltenen Vorträge oder gegebenen Abstimmungen zur Verantwortung gezogen werden. Jedoch sind Beleidigungen oder Verleumdungen der Regierung, der Ständerversammlung oder einzelner Personen der Bestrafung nach den bestehenden Gesetzen in dem ordentlichen Wege des Rechts unterworfen.“ Wir finden andere Staaten, die ein gerichtliches Verfahren gegen die Abgeordneten wegen ihrer im Berufe getanen Äusserungen wenigstens mit Genehmigung des Landtags gestatten, wie Oldenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Schaumburg-Lippe.

Bemerkenswert ist da namentlich die Bestimmung der oldenburgischen Verfassung vom 24. November 1852, wo es in Artikel 131 heisst:

„§ 1. Kein Abgeordneter kann wegen seiner Äusserungen auf dem Landtage anders als durch den Präsidenten oder von der Versammlung zurechtgewiesen und zur Verantwortung gezogen werden.

§ 2. Wegen einer durch solche Äusserungen etwa begangenen Übertretung des Strafgesetzes kann ein gerichtliches Verfahren nur stattfinden, wenn der Landtag den Fall zur strafrechtlichen Erledigung an das Gericht verwiesen hat."

Endlich gibt es aber auch eine Reihe von Verfassungen, welche die Unverantwortlichkeit der Rede voll und ganz statuieren. Dahin sind zu rechnen: Bayern, Baden, Sachsen-Meiningen, Reuss j. L. (nach dem Gesetz vom 18. Juni 1868) und vor allem Preussen. So heisst es in der bayerischen Verfassung vom 26. Mai 1818 Titel VII § 27: „Kein Mitglied der Ständeversammlung kann für die Stimme, welche es in seiner Kammer geführt hat, anders als infolge der Geschäftsordnung durch die Versammlung selbst zur Rede gestellt werden." Ebenso bestimmt die preussische Verfassung in Art. 84 I: „Sie (d. h. die Mitglieder beider Kammern) können für ihre Abstimmungen in der Kammer niemals, für ihre darin ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb der Kammer auf Grund der Geschäftsordnung zur Rechenschaft gezogen werden." Dieser Gesetzestext hat zu Missverständnissen und unklaren Deutungen Veranlassung gegeben. Das Wort „Meinungen" war unglücklich gewählt, man hätte besser getan, an seine Stelle den Ausdruck „Äusserungen" zu setzen, wie ihn die übrigen deutschen Verfassungen auch enthalten. Dann wäre eine Deutung vermieden worden, wie sie von dem preussischen Obertribunal gegeben worden ist, welches in einem Plenarbeschlusse vom 29. Januar 1866[1]) den Artikel dahin auslegte, dass unter „Meinungen" lediglich Resultate des Denkvermögens, dagegen nicht Behauptungen und Verbreitungen von Tatsachen zu verstehen seien. Demnach wäre es möglich, die Abgeordneten wegen der in Ausübung ihrer Funktionen in der Kammer ausgesprochenen Verleumdungen gerichtlich zu verfolgen, nicht aber bei Beleidigungen ohne verleumderischen Charakter. Mit dieser Interpretation des

1) Entscheidungen des Kgl. Obertribunals, Bd. LV, S. 20.

Art. 84 ist das Obertribunal nicht blos seiner bisherigen Praxis untreu geworden, sondern es hat auch weder den Zweck noch die Entstehungsgeschichte des Art. 84 gewürdigt.[1]) Der Artikel ist aus der belgischen Verfassung — Art. 44 — herübergenommen, es hat aber niemals jemand daran gezweifelt, dass unter „opinions“ — Meinungen — Alle Äusserungen zu verstehen seien, die ein Abgeordneter in seiner Eigenschaft als Kammermitglied zur Ausübung aller dazu nötigen Fuktionen mache. Man kann vielleicht die Interpretation des Obertribunals damit entschuldigen, dass in den Entwürfen „ausgesprochene Meinungen“ und „in der Kammer getane Äusserungen“ verschiedentlich miteinander abwechseln. Es wäre deshalb vielleicht denkbar, dass man mit dem Begriffe „Meinungen“ etwas besonderes hat zum Ausdruck bringen wollen. Allein dieser Schluss ist in keiner Weise gerechtfertigt. Im Gegenteil der Wechsel der Worte spricht eher dafür, dass die Gesetzgeber beide Ausdrücke promiscue gebraucht haben und in keiner Weise an eine so scharfe Trennung zwischen „vorgebrachten Tatsachen“ und „ausgesprochenen Meinungen“ gedacht haben dergestalt, dass nur die ersteren den Abgeordneten vor Bestrafung schützen, die letzteren aber ihn der strafrechtlichen Verfolgung ausliefern würden. Schliesslich widerspricht eine solche Auslegung auch dem Sprachgebrauche; denn dieser versteht unter „ausgesprochenen Meinungen“ jede Behauptung ohne Rücksicht darauf, ob sie ein Urteil oder nur das Vorbringen von Tatsachen enthält.

Die Gerichte haben glücklicherweise auf den Protest des Abgeordnetenhauses gegen den Beschluss des Obertribunals von dieser erzwungenen Auslegung des Art. 84 keinen Gebrauch mehr gemacht.

Um einer Wiederholung von Eingriffen der Gerichte in die parlamentarische Redefreiheit ein für alle mal vor-

1) Hubrich, a. a. O. S. 216 ff.; v. Rönne, das Staatsrecht der preussischen Monarchie I, S. 300—306; Schulze, a. a. O. S. 167 ff.

zubeugen, hat das preussische Abgeordnetenhaus versucht, die Angelegenheit durch eine authentische Interpretation des Art. 84 oder durch ein verfassungsänderndes Gesetz zu regeln. Doch hat dieser Antrag nicht die Zustimmung des Herrenhauses gefunden. Die Streitfrage hat an praktischer Bedeutung verloren, seitdem die parlamentarische Redefreiheit durch das Reichsrecht ihre Regelung gefunden hat. Die Verfassung für den norddeutschen Bund vom 16. April 1867 und dementsprechend auch die Reichsverfassung vom 16. April 1871 haben ebenso wie das St. G. B. vom 15. Mai 1871 in § 11 Bestimmungen über die Unverantwortlichkeit der Rede getroffen. Damit sind gemäss dem Grundsatze: „Reichsrecht bricht Landesrecht“ alle Vorschriften der Landesverfassungen über diese Materie nicht nur, soweit sie mit § 11 des R. St. G. B. in Widerspruch stehen, sondern auch, soweit sie sich inhaltlich mit diesem Paragraphen decken, ausser Kraft gesetzt worden.

b) Das Verhältnis von Art. 30 der R. V. zu § 11 des R. St. G. B.

Gesetzesbestimmungen über die Redefreiheit im deutschen Reiche finden wir an zwei Stellen. Beide sind aber fast gleichlautend und wollen im Zusammenhange betrachtet sein. Der Art. 30 der R. V. statuiert die Redefreiheit für die Mitglieder des deutschen Reichstages. Er lautet: „Kein Mitglied des Reichstages darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Äusserungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder sonst ausserhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.“ Man hat sich aber nicht hiermit begnügt, sondern auch für die Mitglieder der deutschen Einzellandtage den Grundsatz der Redefreiheit klar und deutlich ausgesprochen. Der Rechtsschutz der Abgeordneten war in dieser Beziehung auf partikularem Gebiete sehr verschieden, zum Teil waren die betreffenden Verfassungsartikel, wie das Beispiel Preussens zeigt, sehr

unklar gehalten und die Quelle zahlreicher Meinungsverschiedenheiten, daher eine reichsrechtliche Regelung eine Notwendigkeit geworden. Ihren Platz hat diese Bestimmung im St. G. B. § 11 gefunden. Es heisst da: „Kein Mitglied eines Landtages oder einer Kammer eines zum deutschen Reiche gehörigen Staates darf ausserhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äusserungen zur Verantwortung gezogen werden."

Artikel 30 der R. V. ist klarer gehalten. § 11 St. G. B. verbietet nur kurzweg, die Abgeordneten wegen ihrer beruflichen Äusserungen zur Verantwortung zu ziehen. Art. 30 R. V. spezialisiert den Begriff des Zurverantwortungsziehens und spricht zuerst von gerichtlicher, dann von disziplinarischer Verfolgung. Aus den Worten „oder sonst" lässt sich schliessen, dass der Begriff mit obiger Aufzählung nicht erschöpft sein sollte. Man wollte offenbar für weitere Möglichkeiten einen Spielraum lassen und zugleich das generelle Moment hervorheben. Trotz dieser Verschiedenheit des Ausdrucks ist es aber verfehlt, die beiden Bestimmungen, nämlich Art. 30 R. V. und § 11 St. G. B., nicht kongruent zu behandeln. Wenn Olshausen[1]) dem § 11 einen engeren Inhalt geben will, weil er kürzer gefasst ist, so können wir dem nicht beipflichten. Das St. G. B. ist im Verhältnis zur R. V. das jüngere Gesetz, es ist also anzunehmen, dass man bei Feststellung des § 11 sich an die bereits bestehende Bestimmung über die Redefreiheit hat anlehnen wollen. Dass der Gesetzgeber das nicht sklavisch getan hat, hat seinen Grund darin, dass er die Bestimmung des Art. 30 R. V. bereits als bekannt voraussetzen und es sich demzufolge versagen durfte, den Begriff des Verantwortlichmachens näher zu umschreiben; und dass etwa der Sprachgebrauch des Gesetzgebers sich in der kurzen Zeit, die zwischen der Entstehung der beiden Gesetze liegt, geändert

1) Kommentar zum St. G. B. § 11 Anm. 4.

haben sollte, ist, wie Schwedler[1]) mit Recht hervorhebt, kaum anzunehmen. Beide Bestimmungen sind aus denselben Erwägungen hervorgegangen und verfolgen dieselbe Tendenz. Ihre Normierung in verschiedenen Gesetzen kann ihren gleichen Grundcharakter nicht alterieren. Daher geht die Vorschrift des § 11 in ihrer Tragweite auch über das St. G. B. hinaus,[2]) sie will nicht, wie Olshausen meint, blos über Strafrecht disponieren. Es stand ja schliesslich nichts entgegen, sie gleichfalls in die Verfassung für den norddeutschen Bund, die spätere Reichsverfassung, schon bei deren Beratung aufzunehmen. Da das aber nicht geschehen war, hatte man nur die Möglichkeit im Reichs-Straf-Gesetzbuch, für die Abgeordneten der deutschen Landtage den Schutz der Redefreiheit zu statuieren.

B. Der rechtliche Charakter des Privilegs der Redefreiheit nach Reichsrecht.

Das Privileg der Redefreiheit, wie es sich nun nach Art. 30 R. V. und nach § 11 R. St. G. B. darstellt, hat eine verschiedenartige Auffassung gefunden. Die einen, wie von Liszt,[3]) Binding,[4]) Meyer[5]) und Frank[6]) wollen in dem Privileg nur einen persönlichen Strafausschliessungsgrund sehen, die anderen, wie Fuld[7]) und Olshausen,[8]) denen sich namentlich das Reichsgericht angeschlossen hat (R. G. 4,14) halten diese Auslegung für zu eng und wollen in den betreffenden reichsrechtlichen Bestimmungen einen

---

1) Parlamentarische Rechtsverletzungen S. 12.

2) Vergl. auch v. Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts S. 112; Oppenhof, Kommentar zum St. G. B. zu § 11 No. 1; Rüdorff-Stenglein, Kommentar z. St. G. B. No. 1.

3) v. Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 112|13.

4) Binding, Handbuch des deutschen Strafrechts, S. 676|7.

5) H. Meyer, Lehrbuch des deutschen Strafrechts S. 129.

6) Frank, Kommentar z. St. G. B. ad § 11 N. V.

7) Fuld, Archiv f. öff. Recht. Bd. IV S. 346, 350.

8) Olshausen, Kommentar z. St. G. B. zu § 11 No. 1.

weitergehenden Inhalt finden. Nach ihnen ist nicht blos eine Bestrafung der Person des Abgeordneten ausgeschlossen, sondern es kann überhaupt durch eine im Parlament gefallene Äusserung des Abgeordneten eine strafbare Handlung nicht begangen werden, von einer Anwendung des Strafgesetzbuches nicht die Rede sein. Sie stützen sich dabei auf die Stellung des § 11 im System des R. St. G. B. Der § 11, sagen sie, stehe in den „einleitenden Bestimmungen" und sei erst nach den Beschlüssen der zweiten Beratung dort eingestellt worden. Indem man ihn aus dem I. Teil Abschnitt 4, der von den persönlichen Strafausschliessungsgründen handelt, weggenommen habe, habe man unzweideutig ausgesprochen, dass dem Paragraphen eine weitergehende Bedeutung zukomme. Wenn man von dem § 1 absieht, der die Ausdrücke „Verbrechen" „Vergehen," „Übertretung" definiert, so enthalten alle folgenden Paragraphen bis zu § 12 Betimmungen über die Abgrenzung der Strafgewalt, die Grenzen der Herrschaft des St. G. B. Der § 3 statuiert das Prinzip, dass den Strafgesetzen und der Strafverfolgung des deutschen Reiches alle im Gebiete desselben begangenen strafbaren Handlungen unterliegen, und hieran reiht sich die Aufzählung der Fälle, in denen die Strafverfolgung ausgeschlossen oder doch beschränkt wird, wo also eine gewisse Exemption von der Strafgerichtsbarkeit zu Gunsten gewisser Personen eintritt. Dahin gehört auch die teilweise Befreiung deutscher Militärpersonen von den Vorschriften des R. St. G. B., wie sie im § 10 zum Ausdruck kommt. Wenn nun unmittelbar darauf die Bestimmung des § 11 über die Redefreiheit der Abgeordneten folgt, dann ist, so folgert das R. G., der Sinn des § 11, „dass für die berufsmässigen Äusserungen der Abgeordneten das St. G. B. als solches nicht die Grundlage der Beurteiung bilden solle".

Die Stellung des § 11 rechtfertigt sich aber, wie Schwedler (Parlamentarische Rechtsverletzungen S. 22) mit Recht hervorhebt, dadurch, dass die Bedeutung des Para-

graphen über das eigentliche Gebiet des Strafrechts weit hinausgeht, und dass man daher der Vorschrift eine in die Augen fallende Stelle hat anweisen wollen. Damit ist indessen die Bestimmung nicht ihres strafrechtlichen Charakters entkleidet. Sie besagt nur: die Abgeordneten der deutschen Einzelstaaten können nicht vor den Gerichten wegen ihrer Abstimmungen und ihrer berufsmässigen Äusserungen zur Verantwortung gezogen werden. Der Staat verzichtet den Abgeordneten gegenüber nur auf die Geltendmachung des staatlichen Strafanspruchs und überlässt die Ahndung des durch die Worte des Abgeordneten begangenen Delikts den Kammern. Das und nichts anderes wollen die Worte des § 11 besagen: „Kein Kammermitglied . . . darf zur Verantwortung gezogen werden."

Uns will bedünken, dass das Gesetz hier keinen anderen Sinn hat wie in zahlreichen anderen Paragraphen der „einleitenden Bestimmungen", so in § 4, wo es heisst: „Wegen der im Auslande begangenen Verbrechen . . . findet keine Verfolgung statt" oder in § 5: „Die Verfolgung bleibt im Falle des § 4 Ziffer 3 . . . ausgeschlossen." Alle diese Ausdrücke sind in der Hauptsache gleichbedeutend.

So verstanden, kann der § 11 seinem Sinne nach nur bedeuten, dass die Abgeordneten wegen ihrer Abstimmungen und ihrer im Berufe getanen Äusserungen persönlich nicht zur Rechenschaft gezogen werden dürfen. Es darf blos keine Strafverfolgung gegen sie stattfinden, sie sind, wie Binding (Privilegien der Straflosigkeit S. 15 Anm. 14) sich ausdrückt, nur exiniert von den Straffolgen.

Prinzipiell möchten wir gegen den Standpunkt des R. G. noch einwenden, dass der Zweck der ganzen hier in Betracht kommenden Bestimmungen dagegen spricht, bei der im Berufe getanen Äusserung des Abgeordneten den Maasstab des Rechts nicht anzuwenden. Sicherlich wird niemand bestreiten, dass die Abgeordneten in ihrem ernsten Berufe, bei Ausübung ihres Rechts und Erfüllung

ihrer Verpflichtung, verfassungs- und gesetzwidrige Massregeln der Regierung aufzudecken und den Behörden und Regierungsbeamten ungeschminkt die Wahrheit zu sagen, geschützt werden sollen, nichtsdestoweniger aber meinen wir, dass, wenn die Abgeordneten die gesetzlichen Schranken und den Tatbestand eines durch Worte begehbaren Delikts, wie Beleidigung, Hochverrat, Majestätsbeleidigung erfüllen, ihre Handlungsweise materiell verbrecherisch bleiben muss, auch wenn eine Strafverfolgung kraft des positiven Ausnahmerechts nicht stattfinden kann. Sie sind den Strafgesetzen unterworfen wie jeder andere Untertan, denn, sagt Schulze (preuss. Staatsrecht II S. 164): „Weder ihr ständischer Beruf macht sie subjektiv unfähig, ein Verbrechen zu begehen, noch lässt sich behaupten, dass bei ständischen Handlungen die objektiven Momente des Verbrechens nicht gegeben sein können."

Die Auffassung, wie sie Olshausen und das R. G. vertreten, hat weitgehende Konsequenzen. Sie erlaubt nicht einmal eine rechtliche Qualifizierung des Abgeordneten-Delikts und gestattet nur, die Äusserung des Abgeordneten als rein tatsächlichen Vorgang zu bewerten, allenfalls auch als Beweismittel zur Überführung des Abgeordneten bei Aburteilung einer ausserhalb des parlamentarischen Berufes begangenen strafbaren Handlung zu benutzen. (E. R. G. Bd. 2 S. 365.) Demgemäss erklärt es das R. G. auch nicht für erlaubt, über die Rechtswidrigkeit einer parlamentarischen Berufsäusserung in einem Strafverfahren gegen den Anstifter oder bei Antritt des Wahrheitsbeweises im Beleidigungsprozesse ein Urteil zu fällen. Es schliesst ferner jede Kompensation der beleidigenden Äusserung eines Abgeordneten mit der Beleidigung eines anderen (§ 199 St. G. B.) aus — nur bei der Strafzumessung soll die Beleidigung berücksichtigt werden dürfen —.

Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Kompensation der parlamentarischen Äusserung ist von besonderer

Wichtigkeit im Strafverfahren, sie bedarf daher noch einer eingehenden Betrachtung.

Nach § 199 kann der Richter, wenn eine Beleidigung „auf der Stelle“ erwidert wird, beide Beleidiger oder einen derselben für straffrei erklären. Der Begriff der Kompensation erfordert hiernach ein dreifaches:

1. Es müssen wechselseitige Beleidigungen vorliegen, d. h. solche, wonach die Erwiderung der Beleidigung von dem zuerst Beleidigten, nicht von einer anderen Person, ausgegangen sein muss.
2. Die Erwiderung der Beleidigung muss „auf der Stelle“ erfolgen, d. h. sofort nach der erlittenen Beleidigung. Das hat selbstverständlich nicht örtliche, sondern zeitliche Bedeutung. Es wird also nur vorausgesetzt, dass der durch die erste Beleidigung erregte Affekt noch andauert, dass der erwidernde Beleidigende noch unter dem psychischen Eindruck der empfangenen Beleidigung gestanden hat. In diesem Sinne kann auch die von einem Abgeordneten in seinem Berufe ausgesprochene Beleidigung auf der Stelle erwidert werden, sofern der Erwiderer erst nach erlangter Kenntnis die Gegenbeleidigung ausstösst.
3. Es wird schliesslich vorausgesetzt, dass die Beleidigung und Gegenbeleidigung Beleidigungen im Rechtssinne sind.

Hier knüpft das Reichsgericht an. Es behauptet, der Äusserung des Abgeordneten mangele die Rechtswidrigkeit, es sei keine strafbare Handlung im Sinne des St. G. B., sie unterliege nicht der Supsumption unter die allgemeinen Verbrechensbegriffe des St. G. B., da aber § 199 verlange, dass Beleidigungen im Rechtssinne vorliegen müssten, so entfalle die Möglichkeit der Kompensation.

Von unserem Standpunkte aus muss dagegen die Kompensation durchaus als zulässig erscheinen, denn wir nehmen ja der parlamentarischen Äusserung des Abgeordneten

in keiner Weise die Rechtswidrigkeit, wir betrachten sie lediglich als unverfolgbar kraft eines rein persönlichen, in der Person des Abgeordneten eintretenden Strafausschliessungsgrundes. Die Äusserung, durch welche der Abgeordnete von der Rednertribüne herab wider besseres Wissen ehrenrührige Tatsachen über einen Privatmann verbreitet, ist und bleibt eine Verleumdung, die parlamentarische Beleidigung ist an sich strafbar im Sinne des St. G. B., und damit ist das Erfordernis des § 199 erfüllt. Nach unserer Auffassung steht daher der Kompensation der Beleidigung eines Abgeordneten mit der Gegenbeleidigung eines andern nichts im Wege.

Zu dem oben Gesagten kommt noch folgende Erwägung hinzu: Der Abgeordnete selbst ist hinlänglich geschützt, wenn er um seiner eigenen Äusserung willen nicht verfolgt wird, aber es hiesse ihm einen erhöhten Rechtsschutz beilegen, ja ihm geradezu eine Prämie für Beleidigungen ausstellen und den Erwiderer rechtlos machen, wollte man des letzteren Handlungsweise stets als eine verbrecherische ansehen und ihm die durch § 199 St. G. B. geschaffene Möglichkeit des Ausgleichs versagen. Diese Konsequenz verkennt denn das Reichsgericht auch durchaus nicht, denn es sagt selbst (a. a. O.):

„dass bei solcher Auffassung der Bedeutung des § 11 im Sinne einer Sicherung der Kammermitglieder gegen Eingriffe der richterlichen Gewalt in ihre Berufstägkeit den Abgeordneten in Ansehung der in ihrem Berufe getanen Äusserungen eine Art von Sakrosanktität eingeräumt wird, welche die Regel des § 3 St. B. G. vollständig durchbricht und die Abgeordneten gegenüber den anderen Staatsbürgern in eine den Interessen der letzteren unter Umständen keineswegs günstige privilegierte Ausnahmestellung versetzt, lässt sich nicht verkennen.“ Auch die Privilegierung der Abgeordneten hat ihre Grenze und darf nicht dazu führen, dass die Interessen der übrigen Staatsbürger ihnen gegenüber benachteiligt werden. Daher ist

es nicht zu billigen, wenn das Reichsgericht weiter sagt, angesichrs der Vorteile, welche für die Bevorrechtung der Abgeordneten erlangt würden, müsse man schon die Benachteiligung Einzelner in Kauf nehmen.

C. Subjekte des Privilegs der Redefreiheit.

Artikel 30 R. V. und § 11 R. St G. B. geben gleichmässig, wie wir gesehen haben, dasselbe Privileg, die erstgenannte Bestimmung jedoch den Mitgliedern des Reichstages, die letztere den Mitgliedern der Landtage der Einzelstaaten. Der Art. 30 R. V. spricht ausdrücklich nur von Mitgliedern des Reichstages. Von einer Anwendung auf die Mitglieder des Bundesrats ist keine Rede.

In den Einzelstaaten findet das Privileg der Redefreiheit Anwendung auf die Mitglieder der „gesetzgebenden Versammlung“ gemäss § 11 St. G. B. Es kommt nicht darauf an, dass die Versammlung gerade den Namen Landtag oder Kammer führt. Es ist damit nur gemeint, dass die Versammlung dasjenige Organ des Landes darstellen muss, dessen Mitwirkung zum Zustandekommen der Gesetze verfassungsmässig notwendig ist. Daher betrifft das Privileg die Mitglieder der ersten wie der zweiten Kammer, denn beide sind gleichmässig an der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt beteiligt, also in Preussen die Mitglieder des Herrenhauses sowie des Abgeordnetenhauses, in Bayern die Mitglieder der Kammer der Reichsräte wie des bayrischen Abgeordnetenhauses.

Die „Versammlung“ muss eine solche sein, deren Gesetzgebungskompetenz sich über das ganze Staatsgebiet erstreckt. Provinziallandtage oder Kreistage zählen, weil sie nur einen Teil des Einzelstaates repräsentieren, nicht zu den gesetzgebenden Versammlungen in diesem Sinne. Ihre Mitglieder können auf das Privileg keinen Anspruch machen.

Nichts steht im Wege, den Bürgerschaften der freien Hansestädte denselben Schutz zu gewähren.[1]) Sie setzen sich ebenso wie die Landtage der monarchisch regierten Staaten aus Vertretern des ganzen Volks zusammen und müssen demgemäss die gleichen Rechte geniessen. Dieser Umstand muss allein für die Privilegierung der Abgeordneten entscheidend sein.

Die Gegenüberstellung der Bürgerschaften und Senate der freien Hansastädte einerseits und der gesetzgebenden Versammlungen der Bundesstaaten andererseits in § 105 St. G. B. hat nicht den Zweck, einen sachlichen Gegensatz zu schaffen, sondern weist nur darauf hin, dass die erst erwähnten Körperschaften nicht blos Gesetzgebungsorgane sind, sondern zugleich die dem Volke in den Hansastädten zustehende souveräne Gewalt handhaben.

Im Zusammenhange hiermit steht die Frage, ob auch die Mitglieder des Landesausschusses von Elsass-Lothringen an dem Privileg teilnehmen. Der in § 11 St. G. B. gebrauchte Ausdruck „Staat" trifft auf das Reichsland an sich nicht zu, da dieses sich nicht als ein Bundesstaat, sondern als eine Provinz, als ein Verwaltungsdistrikt des Reiches darstellt. Dies gilt indessen nur in staatsrechtlicher Beziehung. Im Sinne des Zivil- und Strafrechts hat Elsass-Lothringen kraft positiver Gesetzesbestimmung die Stellung eines zum Reiche gehörigen Staates, wie sich aus dem Art. 5 E. G. zum bürgerlichen Gesetzbuch ergibt, wo es heisst: „Als Bundesstaat im Sinne des B. G. B. und dieses Gesetzes gilt auch das Reichsland Elsass-Lothringen" und ebenso aus dem E. G. zum St. G. B. für Elsass-Lothringen Art. 1 Abs. 2. „Die Bestimmungen dieses Gesetzbuches, in welchem von Bundesstaaten oder deren Beziehungen die Rede ist, finden auch auf Elsass-Lothringen und dessen entsprechende Beziehungen Anwendung." Es kommt also

1) Vgl. Olshausen No. 2 zu § 11; Frank No. 1 zu § 11; v. Liszt S. 112; Oppenhof No. 1; Schwedler S. 37, Hubrish S. 353: a. M. Binding, I. 674; H. Meyer S. 129 No. 6.

nur noch darauf an, ob der Landesausschuss von Elsass-Lothringen eine „Versammlung“ ist, die legislatorische Befugnisse ausübt und als Volksvertretung zu bezeichnen ist.

Nach dem Reichsgesetze vom 2. Mai 1877 kann er darauf Anspruch machen, denn durch dieses Gesetz ist er zur Mitwirkung an der Landesgesetzgebung in der Weise berufen, dass kein Landesgesetz ohne seine Zustimmung zustandekommen kann.

Nachdem ihm durch Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 auch noch das Recht der Initiative beigelegt ist, wird man nicht umhin können, ihm das Privileg zu gewähren, da er in jeder Beziehung den Kammern und Landtagen der Einzelstaaten gleichsteht.[1])

Das Privileg der Abgeordneten gilt, sobald und solange sie sich in ihrer formalen Berufsstellung als Volksvertreter befinden. Es beginnt für diejenigen Abgeordneten, deren Mitgliedschaft auf der Wahl beruht, also für die Reichstags- und die Abgeordneten des preussischen Abgeordnetenhauses bezw. in den anderen Staaten mit Zwei-Kammersystem die Mitglieder der zweiten Kammer, mit dem Tage, an dem sie vom Wahlkommissar als gewählt bezeichnet worden sind und die Annahme der Wahl erklärt haben. Für die Mitglieder des preussischen Herrenhauses beginnt rechtlich die Mitgliedschaft, demgemäss auch die Immunität, mit der Berufung. Ist die Ausübung der Mitgliedschaft ausgeschlossen wegen Fehlens der gesetzlichen Voraussetzungen, etwa weil das betreffende Mitglied das 30. Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder seinen Wohnsitz ausserhalb Preussens verlegt hat, dann wird man auch die Immunität des betreffenden Mitgliedes als suspendiert ansehen müssen.

Wird die Wahl nachträglich für ungiltig erklärt, dann dauert das Privileg bis zu dem Tage der Ungiltigkeitserklärung.

---

1) Vergl. Binding I 674 No. 8; H, Meyer S. 109 No. 6; Oppenhof No. 1; Hubrich S. 355 und Frank No. 1.

Soweit der berufliche Schutz des Abgeordneten in Frage kommt, äussert er seine Wirkung auch noch nach dem Ausscheiden desselben aus seiner parlamentarischen Stellung; denn für seine Reden und Abstimmungen im Parlamente kann der Abgeordnete auch nachträglich nicht zur Verantwortung gezogen werden. Dieses Privileg ist also ein immerwährendes.

Im Gegensatz hierzu ist der Schutz, den die ausserberufliche Immunität des Abgeordneten gewährt, nur ein zeitlicher. Denn das Privileg der Unverfolgbarkeit von ausserberufsmässigen Delikten der Abgeordneten findet seine Grenze an der Sitzungsperiode. Die Strafverfolgung, die für deren Dauer suspendiert war, kann nach Schluss derselben ungehindert ihren Lauf nehmen.

D. Inhalt des Privilegs.

a) Abstimmungen und berufliche Äusserungen.

Die strafrechtliche Unverantwortlichkeit ist dem Abordneten gewährt wegen seiner Abstimmungen und der in Ausübung seines Berufes getanen Äusserungen. Dass die Abstimmung nur innerhalb der gesetzgebenden Versammlung, entweder im Plenum oder in Kommissionen erfolgen kann, ist selbstverständlich. Auch eine solche Abstimmung ist damit für straffrei erklärt, die etwa die Zustimmung zu einer beleidigenden Adresse ausspricht. Nur das eine wird man zur Voraussetzung einer straffreien Abstimmung machen müssen, dass der Beschluss, rücksichtlich dessen die Abstimmung erfolgt, sich innerhalb der Zuständigkeit des Reichstages oder der Kammer bewegt. Wenn also etwa die Kammer einen Beschluss fasste, der die Absetzung des Landesfürsten ausspräche und die Republik einführte, dann wäre der Abgeordnete, der an einer solchen Abstimmung teilnähme, durch das Privileg nicht gedeckt.

Weiter und umfassender als der Begriff „Abstimmungen“ ist der Begriff „Äusserungen“. Unter den letzteren wird

man nicht blos mündliche, sondern auch schriftliche Äusserungen zu verstehen haben, wie sie in Denkschriften und Kommissionsberichten vielfach erfolgen; auch durch Zeichen und Körperbewegungen kann die Äusserung geschehen, wie z. B. durch Nicken und Schütteln des Kopfes. Selbst das Sitzenbleiben beim Kaiserhoch kann man hierher rechnen, denn man hat darin eine direkte Erwiderung auf die Aufforderung des Präsidenten, sich zum Zeichen der Ehrerbietung gegen den Monarchen von den Sitzen zu erheben, zu sehen, und diese Erwiderung stellt sich als eine bewusst ehrenkränkende und die Majestät beleidigende dar (vgl. Seydel zu Art. 30 R. V.).

Das Privileg wird vielfach mit Recht als „Wortprivileg" bezeichnet. Daraus ergibt sich, dass tätliche Beleidigungen, wie Prügeleien, die innerhalb des Berufes vorkommen, keinesfalls unter das Privileg fallen.

Das Gesetz hat nun wohlweislich die Äusserungen etwas genauer umgrenzt. Nicht jede Äusserung in dem oben erwähnten Sinne soll straffrei sein, sondern nur diejenige, die in Ausübung des Berufes gefallen ist. Solange natürlich der Abgeordnete rechtmässig handelt, d. h. mit seinen Äusserungen innerhalb der Schranken des Gesetzes bleibt, wird die Frage nicht praktisch. Geht er aber über den Rahmen dessen hinaus, wozu ihn sein Beruf berechtigt, dann wird man scharf sondern müssen. Äusserliche Kriterien, wie Schwedler (a. a. O. S. 38) meint, werden hierbei nicht massgebend sein können, sondern die Umstände des einzelnen Falles (cf. Olshausen zu § 11 No. 3) werden entscheiden müssen, ob eine innerhalb der Versammlung gefallene Äusserung als in Ausübung des Berufs geschehen anzusehen ist. Es würde daher zu weit sein, wenn man eine Abgrenzung der Äusserungen in der Weise vornehmen wollte, dass man darunter alle in der Versammlung, sei es im Plenum oder in den Abteilungen und Kommissionen gefallenen Äusserungen versteht, vielmehr wird es richtig sein, eine Abgrenzung nach der Richtung

vorzunehmen, ob der Abgeordnete sich mit seiner Äusserung innerhalb des Kreises der Betätigungen bewegt hat, zu denen Gesetz und Geschäftsordnung den betreffenden Vertretungskörper berufen haben. Daher sind auch Zwischenrufe, durch die der Abgeordnete während der Debatten den Redner unterbricht, durch das Privileg gedeckt. Dagegen sind nicht privilegiert in Privatunterhaltungen der Abgeordeten im Hause gefallene Äusserungen, die mit dem Gegenstande der Beratung nichts zu tun haben. (Vergl. Binding, Privilegien S. 13; Seydel zu Art. 30 R. V.)

Der Ort der Äusserung kann natürlich nicht ausschlaggebend sein. Insofern ist es auch gleichgültig, ob die Äusserungen im Sitzungssaale gefallen sind oder an einem andern Orte. Wenn also eine parlamentarische Deputation dem Landesherrn eine Adresse überreicht, dann ist jedes Mitglied der Deputation für seine bei dieser Gelegenheit getanen Äusserungen durch das Privileg geschützt, ebenso jedes Mitglied einer Enquête-Kommission, wenn eine solche, wie das zwar nicht im Reiche, wohl aber in verschiedenen Bundesstaaten gestattet ist, zur Erforschung und Untersuchung von Tatsachen von der Kammer ernannt wird und auf Grund des Parlamentsbeschlusses ausserhalb der Kammer tätig wird. Dagegen ist der Abgeordnete nicht privilegiert, wenn er zwar als Abgeordneter, aber nicht in Ausübung seines Berufes auftritt, selbst wenn seine Handlungsweise eine Beziehung auf den Abgeordnetenberuf haben sollte, wie z. B. bei Fraktionssitzungen, in Wählerversammlungen, bei Rechenschaftsberichten an die Wähler. Denn ausserhalb seiner ständischen Funktionen bewegt sich der Abgeordnete (wie Herrmann[1]) sich ausdrückt) in der Sphäre der allgemeinen Freiheit und des allgemeinen Rechts.

Zweifelhaft kann die Frage werden, wenn ein Minister oder Regierungskommissar zugleich dem Hause als Mitglied angehört. Binding (die Privilegien der Straflosigkeit

1) Herrmann, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder der Ständeversammlungen. Archiv des Krim. R. Jahrg. 1853 N. F. S. 383.

S. 12) will in solchem Falle den Betreffenden stets durch das Abgeordneten-Privileg gedeckt ansehen. Er begründet das damit: der Wahlkreis wollte, dass der Vertrauensmann der Krone zugleich sein Vertrauensmann sei, und deshalb sei es unmöglich, scharf zu scheiden, wo in der Debatte der Minister aufhöre und der Abgeordnete anfange. Wir können diese Ansicht nicht ungeteilt für richtig halten. Wir geben allerdings zu, dass es schwer halten wird, in jedem Falle eine praktisch durchführbare Entscheidung zu treffen, immerhin gibt es gewisse Kriterien, die einen Anhaltepunkt geben können. Ist es nun klar erkennbar, dass der Minister als Volksvertreter sprechen will, dann wird man ihm das Privileg der Redefreiheit zugestehen müssen.[1]) Im übrigen ist es richtig, wie Schwedler (a. a. O. S. 40) sagt, dass ein solcher Minister seine Abgeordneten-Eigenschaft nie besonders wird hervortreten lassen, weil er damit den Intentionen seiner Wähler am besten gerecht wird, denen weniger daran lag, einen redegewandten Abgeordneten ins Parlament zu schicken, als vielmehr der Politik der derzeitigen Regierung ihr Vertrauen auszusprechen.

b) Gerichtliches und disziplinarisches „Zur-Verantwortung-ziehen".

Nachdem wir im vorigen Abschnitt das privilegierte Tun der Abgeordneten einer Prüfung unterworfen haben, erhebt sich die Frage nach der Art der Privilegierung. Es heisst im Gesetze: der Abgeordnete darf weder gerichtlich noch disziplinarisch verfolgt noch sonst ausserhalb der Versammlung, deren Mitglied er ist, zur Verantwortung gezogen werden. Das „Zur-Verantwortung-ziehen" ist der allgemeine Begriff, daneben werden zwei besondere Tatumstände hervorgehoben, durch welche die Verantwortlichmachung zur Geltung gelangen kann, die gerichtliche und die disziplinarische Verfolgung. Der Gebrauch des Wortes „sonst" zeigt schon, dass mit diesen beiden Spezies die

1) Vgl. H. Meyer S. 129 Note 8.

Möglichkeiten des „Zur-Verantwortung-ziehens“ nicht erschöpft sind. Der § 11 des R. St. G. B., der von dem Privileg der Landtagsabgeordneten handelt, verwendet denn auch bloss diesen generellen Ausdruck, aber ohne dadurch weniger sagen oder dem Abgeordneten weniger Schutz gewähren zu wollen.

Die Ausschliessung der gerichtlichen Verfolgung betrifft alle Abgeordneten ohne Ansehung der Person, die Ausschliessung der disziplinarischen Verfolgung noch besonders diejenigen Abgeordneten, welche als unmittelbare oder mittelbare Staatsbeamte oder als Mitglieder einer mit öffentlich-rechtlicher Disziplinargewalt ausgestatteten Korporation wie Kirchen, Anwaltskammern, gewisse Pflichten beobachten müssen.

Für die allermeisten Abgeordneten kommt vor allem der Ausschluss der strafgerichtlichen Verfolgung in Betracht. Auf diesem Gebiete würden sie ein „Zur-Verantwortung-ziehen“ am folgenschwersten empfinden, wenn anders sie ihren Beruf im wahren Sinne auffassen wollen, ohne Scheu und Furcht die Meinung zu sagen und das Recht der Kritik zu üben, wo es ihnen im Interesse der Gesamtheit angebracht erscheint.

Eine Verantwortlichmachung der Abgeordneten im strafgerichtlichen Sinne könnte gefunden werden in der Bestrafung der Teilnehmer an der strafbaren Handlung des Abgeordneten. Davon kann jedoch keine Rede sein. Die Bestrafung der Teilnehmer ist durchaus gerechtfertigt. Denn, wie wir oben bei der Betrachtung des rechtlichen Charakters des Privilegs ausgeführt haben, kommt dem Abgeordneten nur ein persönlicher Strafausschliessungsgrund zu gute, nur der Abgeordnete persönlich ist straflos, seine Handlung bleibt aber strafbar. Diese Ansicht wird von namhaften Autoritäten in der Literatur vertreten. So sagt Frank (a. a. O. zu § 11 N. V): „das Privileg ist ein höchst persönliches, ein subjektiver Strafausschliessungsgrund kommt also dritten Beteiligten nicht zu gute. Daher ist der Wähler wegen

Anstiftung zu der von dem Abgeordneten im Landtage begangenen Majestätsbeleidigung strafbar.“ Auch Olshausen, der in seinen früheren Auflagen eine Bestrafung der Teilnehmer an der Tat des Abgeordneten für unzulässig erklärt hat, sieht in seiner neuesten Auflage in den Gesetzesbestimmungen des § 11 St. G. B. und Artikel 30 R. V. nur noch einen höchst persönlichen Strafausschliessungsgrund, der eine strafbare Teilnahme anderer als möglich erscheinen lässt. Mit der früheren Ansicht von Olshausen stimmt das Reichsgericht (III. Entscheidung vom 5. März 1881 R. G. IV, 14 ff.) überein. Es steht im allgemeinen auf dem Standpunkte, dass die Handlung des Abgeordneten eine objektiv straflose sei. Es zieht aber nicht die Konsequenz aus dieser Auffassung, denn es erklärt die Teilnehmer an der Tat des Abgeordneten gleichwohl für strafbar.

Im übrigen aber liegt auch gar kein innerer Grund vor, die Teilnehmer an der Tat des Abgeordneten nicht zu bestrafen. Bei den Teilnehmern tritt unverkennbar das Recht des Staates, zu strafen, wieder in den Vordergrund. Wenn ein Abgeordneter in seiner Rede sich etwa einer Majestätsbeleidigung schuldig macht oder einer Aufforderung zum Ungehorsam gegen die Gesetze, und die Wirkung seiner Worte vielleicht weniger auf den engen Zuhörerkreis im Parlamente als auf die gierig lauschende Menge draussen berechnet, aber die Initiative zu seiner Handlungsweise der Überredung eines ausserhalb des Parlaments stehenden Menschen verdankt, dann erfordert es die Sicherheit des Staates und der übrigen Mitbürger, dass derartige Anstifter nicht straflos gelassen werden. Man wird es als ein Gebot der ausgleichenden Gerechtigkeit ansehen können, dass der Staat dort, wo das Privileg seine Grenze finden muss, seine Machtfülle wieder voll und ganz einsetzt.

Von einem anderen Gesichtspunkte aus kann ein Zurverantwortungziehen des Abgeordneten nicht gefunden werden in der Würdigung des Einwandes der Notwehr oder in der Anwendung des § 193 St. G. B. oder in der Erbringung des

Wahrheitsbeweises gegen eine vom Abgeordneten erhobene Beleidigungsklage — in dieser Beziehung stimmen wir mit dem Reichsgericht und mit Olshausen überein — denn in diesen Fällen handelt es sich für den Richter lediglich darum, festzustellen, dass die Rechtswidrigkeit der Beleidigung des Erwiderers entfällt, sei es, weil die Voraussetzungen der Notwehr vorliegen oder aber, weil der Erwiderer in Wahrnehmung berechtigter Interessen gehandelt hat, hinsichtlich der vorangegangenen Äusserung des Abgeordneten braucht der Richter nur die Tatsache festzustellen, dass der Abgeordnete in seiner Berufsäusserung sich einer Beleidigung oder einer sonst strafbaren Handlung schuldig gemacht habe, nicht aber die Rechtswidrigkeit derselben, und zwar dieses deshalb, weil hier das Delikt des Abgeordneten nicht als strafrechterzeugendes Moment rechtlich in Betracht kommt.

Der Art. 30 R. V. schliesst eine zivilgerichtliche Schadensersatzklage gegen den Abgeordneten auf Grund einer beruflichen Äusserung nicht aus,[1]) denn der gewöhnliche Sprachgebrauch des Lebens versteht unter „gerichtlicher" Verfolgung nur eine solche, welche von den Organen des Staates ausgeht, den ordentlichen Gerichten. Der Privatmann, der den Weg des Zivilprozesses beschreitet, um von dem Abgeordneten Ersatz zu fordern für den Schaden, den dieser durch seine Kammeräusserung ihm zugefügt hat, etwa durch Veröffentlichung eines Betriebsgeheimnisses, kann den Abgeordneten nicht gerichtlich verfolgen, ihn auch nicht zur Verantwortung ziehen, denn derjenige, der Rechenschaft abfordert, muss der Staat, die Obrigkeit sein, und nur ein obrigkeitliches Zurverantwortungziehen hat nach der richtigen Auffassung Labands der Art. 30 im Auge.

Den Gegensatz zu der in Art. 30 erwähnten gerichtlichen Verantwortlichmachung bildet die politische Verantwortung, welche Fraktionen, Wahlkomitees, Wählerversammlungen

---

1) Vgl. ebenso Hubrich S. 369; Finger I, 433; Frank No. 4; Oppenhof No. 6 zu § 11; Rüdorff-Steinglein No. 2; a. M. Laband I, 571; Fuld (Arch. f. ö. Recht IV S. 441 ff.).

oder politische Vereine, etwa in Rechenschaftsberichten, von dem Angeordneten fordern. Eine solche Verantwortung kann und will natürlich der Artikel 30 nicht treffen.

Neben die gerichtliche Verantwortlichkeit stellt Art. 30 die disziplinare. Wenn auch in § 11 St. G. B. das Verbot der disziplinaren Verfolgung für die Abgeordneten der Einzelstaaten nicht ausdrücklich wiederholt ist, so ist doch kein zwingender Grund vorhanden, dem § 11 St. G. B. nicht denselben Inhalt zu geben, wie er dem Art. 30 R. V. nach dem klaren Wortlaute der Verfassungsbestimmung eigen ist. Das gibt auch Olshausen, der bisher auf dem entgegengesetzten Standpunkte stand, in seiner neuesten Auflage zu; damit hat er sich auf den Boden der gemeinen Ansicht gestellt.

Der disziplinarischen Unverantwortlichkeit unterliegen alle mittelbaren und unmittelbaren Staatsbeamten, also insbesondere auch Kommunalbeamte. Man wird es aber auch ausdehnen müssen zu Gunsten aller Personen, die von öffentlich rechtlichen Korporationen oder Genossenschaften angestellt sind, und zwar nicht direkt Beamteneigenschaft haben, aber doch den Disziplinarbefugnissen dieser Körperschaften unterliegen. Diese Voraussetzung liegt bei den Angehörigen gewisser Berufs- und Standesvertretungen vor, wie den Anwalts-, Handels- und Handwerkskammern, denen gewisse Disziplinarbefugnisse über ihre Berufsgenossen zustehen.

Eine erschöpfende Darstellung dessen, was nach Massgabe der Landesgesetze als disziplinarische Verfolgung in Betracht kommen kann, lässt sich nur schwer geben. Unzweifelhaft gehören dahin Amtsenthebung, Strafversetzung, Geldstrafe und auch Versetzung des Beamten in den endgültigen oder einstweiligen Ruhestand. Im übrigen stellt sich nicht etwa alles, was eine gewisse persönliche Zurücksetzung bedeutet, als disziplinarische Massregelung dar, wie etwa die Übergehung bei Beförderungen. Polizeiliche Massnahmen, wie die Entziehung einer Konzession, Nichtbestätigung bei Wahlen zu kommunalen Ämtern, wird man als zulässig

bezeichnen müssen, da die betreffenden Massnahmen sich nicht als Strafe, sondern als Verwaltungsmassregeln darstellen, die ohne jede Untersuchung im streng juristischen Sinne verhängt werden.

Ist nun auch nach aussen hin ein Zurverantwortungziehen der Abgeordneten ausgeschlossen, so sind sie doch nach innen der Disziplinargewalt des Hauses unterworfen aus dem Gesichtspunkte des Eingriffes in die Würde und Ordnung der ständischen Verhandlungen (s. Herrmann, Arch. des Kriminalrechts 1853, S. 350). Diese hat im Reichstage wie in den deutschen Kammern nur einen beschränkten Umfang. Sie äussert sich darin, dass der Präsident bei unziemenden oder beleidigenden Äusserungen den Ordnungsruf ergehen lässt. Hat ein Reichstags-Abgeordneter zweimal hintereinander den Ordnungsruf erhalten, so kann der Präsident das Haus befragen, ob es das betreffende Mitglied noch weiter hören will oder ihm das Wort entzogen werden soll. Diese Disziplinarbefugnisse des Präsidenten sind in der Geschäftsordnung des Reichstages (R. V. Art. 27 und § 46, 66 der Gesch. O.) wie der einzelnen Kammern durch autonome Satzungen festgelegt. In einigen deutschen Staaten ist der Kammer das Recht beigelegt, ein Mitglied wegen eines unwürdigen Betragens oder beharrlicher Versäumnis der Sitzungen auszuschliessen (vgl. Bay. Ges. v. 19. I. 1872, Art. 26–28; Hess. G. O. Art. 55; Sachsen-Weimar G. O. §§ 17—20, 25; Sachsen-Meiningen § 99; Sachsen-Coburg-Gotha § 3; Braunschweig § 57; Oldenburg § 102; Anhalt § 63; Schw. Rudolstadt § 19; Reuss ä. L. Verf. § 65; Waldeck Verf. § 69). Dass alle diese Disziplinarbefugnisse nicht ausreichend sind, um grobe Ausschreitungen und Rechtsverletzungen der Kammermitglieder zu verhindern, liegt auf der Hand.

c) Zeugnisverweigerung der Abgeordneten.

Im engsten Zusammenhange mit der soeben behandelten Frage steht die andere, ob ein Abgeordneter das Recht hat,

das Zeugnis wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äusserungen zu verweigern. Denn wer dem Abgeordneten ein solches Recht zugestehen will, kann dies nur durch eine extensive Interpretation des Art. 30 R. V. in der Weise erreichen, dass er die Verpflichtung des Abgeordneten zur Zeugnisablegung als eine Verantwortlichmachung erklärt. Fuld,[1]) der Hauptvertreter dieser Ansicht, glaubt durch den Wortlaut und durch den Sinn des Art. 30 eine solche Interpretation rechtfertigen zu können. Er meint, wenn zunächst die Unzulässigkeit einer gerichtlichen oder disziplinaren Verfolgung des Abgeordneten vom Gesetz ausgesprochen wird und es dann generell fortfährt, auch „sonst" dürfe der Abgeordnete nicht zur Verantwortung gezogen werden, so zeige der Gebrauch des Wortes „sonst", dass der Begriff der Verantwortung soweit wie nur möglich ausgedehnt werden solle. Selbst wenn wir dies zugeben wollen, so zwingt uns doch nichts dazu, in dem Ausschlusse jedweder sonstigen Verantwortlichkeit gerade die Befreiung von der Zeugnispflicht suchen zu müssen.[2]) Es ist uns nicht recht ersichtlich, wie man in dieser Weise die Worte des Art. 30 pressen will. Fuld will offenbar in dem Gebrauch des Wortes „sonst" etwas ganz Besonderes suchen, übersieht aber, dass diese allgemeine Formel tausend Möglichkeiten enthält, wie die Verantwortlichmachung ausser in gerichtlicher und disziplinärer Verfolgung sich äussern kann. Wie Zimmermann[3]) mit Recht sagt, lässt sich das Wort „sonst" auch ohne Zwang auf zahlreiche Verantwortungen beziehen, die eine Benachteiligung enthalten, z. B. wenn dem Abgeordneten wegen seiner Abstimmung oder seiner Äusser-

---

1) Vgl. Fuld, die strafrechtliche Immunität der Mitglieder des deutschen Reichstags, Gerichtssaal Bd. XXXV, S. 536.

2) Vgl. Seydel, Komm. z. R. V. zu Art. 30 S. 112; Laband, Deutsches Staatsrecht I S 572 Anm. 3; Binding, Handbuch I 673; Hubrich, a. a. O. S. 378; Altsmann im Archiv f. ö. Recht I S. 589; Olshausen zu § 11 St. G. B. 5b; G. Meyer § 105.

3) Goltdammers Arch. f. Strairecht Bd. 32 S. 312f.

ungen eine Konzession entzogen oder eine Gratifikation nicht gewährt wird. Hätte der Gesetzgeber wirklich die Absicht gehabt, einen solchen Sinn in die Worte hineinzulegen, also die Zeugnisbefreiung mit unter die persönlichen Vorrechte der Abgeordneten aufzunehmen, dann hätte er dies auch klar und deutlich zum Ausdruck gebracht und sich nicht mit einer allgemeinen Wendung begnügt, die bald so, bald so gedeutet werden kann. Für die hier bekämpfte Ansicht wird auch die Geschichte des Konstitutionalismus herangezogen. Es wird hingewiesen auf die Bestimmung in Art. 9 der englischen Bill of rights, wo es heisst: „the freedom of speech and debats or proceedings ought not to be impeached or questioned in Any court or place out of parliament" und aus dem Worte „questioned" ein Zeugnisverweigerungsrecht hergeleitet. Nichts scheint uns gewagter als das; denn einmal ist der Sinn der Worte „impeached or questioned" durchaus nicht klar; Gneist[1]) übersetzt das so: die parlamentarische Redefreiheit darf nicht unter Anklage oder in Frage gestellt werden, während Loening[2]) das Wort „impeached" mit „anfechten" überträgt. Wir können nicht finden, dass durch die Berufung auf diese alte Gesetzesstelle irgend etwas gewonnen ist. Der Ausdruck „in Frage stellen" lässt genau soviel Zweifel hinsichtlich seiner Tragweite wie der andere, in der deutschen Verfassung gebrauchte „sonst zur Verantwortung gezogen werden" zu. Ausserdem ist es in der englischen Parlamentspraxis niemals üblich gewesen, aus dem Art. 9 der Bill of rights für die Parlamentsmitglieder ein Zeugnisverweigerungsrecht herauszukonstruieren. Der hervorragende Kenner des englischen Parlamentsrechts Thomas Erskine May[3]) hätte sicherlich einen solchen Fall berichtet. Mit derartigen fremden Gesetzesstellen lässt sich in der Regel, wenn die Anlehnung nicht ganz eklatant

1) Englische Verfassungsgeschichte, Berlin 1882, S. 615.
2) In Bluntschlis Staatswörterbuch Bd I S. 3 „Abgeordnete".
3) Thomas Erskine May, Das englische Parlament und sein Verfahren, Leipzig 1888.

ist, wenig ausrichten, und man tut besser, die betreffende deutsche Verfassungsbestimmung aus sich heraus zu interpretieren. Jedenfalls haben auch in den deutschen Verfassungsurkunden die Ausdrücke „zur Rede gestellt", „zur Rechenschaft" oder „zur Verantwortung gezogen zu werden" andauernd geschwankt; aber in keiner derselben findet sich eine ausdrückliche Bestimmung oder auch nur ein Hinweis darauf, dass die Unverantwortlichkeit der Rede die Befreiung von der Zeugnispflicht in sich schlösse. Der Art. 30 der R. V. würde also, wenn in ihm das Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten enthalten wäre, gegenüber den Verfassungen sämtlicher deutscher Bundesstaaten ein novum gebildet haben, und es ist nicht denkbar, dass eine solche Neuerung bei der Beratung der Verfassung des norddeutschen Bundes und später des deutschen Reiches unerwähnt geblieben wäre.

Aber ganz abgesehen von diesen formellen Argumenten sprachen auch innere Gründe gegen eine derartige Privilegienerstreckung. Wenn der Abgeordnete aufgefordert wird, Zeugnis abzulegen über Tatsachen, die er im Reichs- oder Landtage vorgebracht hat, dann richtet sich die Tätigkeit des Gerichts nicht gegen ihn, den Zeugnisablegenden, sondern gegen eine von ihm verschiedene Person, d. h. also gegen denjenigen, der die in Frage stehende strafbare Handlung begangen hat. Das Gericht verlangt nur, dass der Abgeordnete, wenn er in seiner parlamentarischen Äusserung sich auf Mitteilungen dritter Personen berufen hat, die von Dritten aufgestellten Behauptungen sich als unrichtig herausstellen und nun gegen den vom Abgeordneten als Gewährsmann Benannten ein Verfahren wegen Verleumdung eingeleitet wird, dann sein Wissen in den Dienst der Allgemeinheit stellt. Es handelt sich bei dieser Aussage des Abgeordneten, wie Mittelstaedt (Preuss. Jahrbücher Bd. LVII, S. 563) mit Recht bemerkt, nicht um ein Zeugnis, welches die Tatsache seiner parlamentarischen Äusserung oder Abstimmung zum Gegenstand hat, sondern um die Bezeugung von Tatsachen, welche mit diesen Abstimmungen und Äusserungen gar

nicht in innerer, sondern nur in lockerer äusserer Beziehung stehen. Die in der Kammer gefallene Äusserung soll ganz unangetastet bleiben, über diese will niemand etwas von ihm erfahren, die Kenntnis dieser Äusserung will das Gericht sich nicht durch seine Aussage verschaffen, die hat es auch ohne ihn durch die stenographischen Berichte. Man will vielmehr von ihm wissen, wie er zu seinen parlamentarischen Äusserungen gekommen ist, was ihm bekannt ist über diese oder jene Vorgänge, die sich ausserhalb des Parlaments abgespielt haben, und die er auf die verleumderischen Mitteilungen seines Gewährsmannes hin gerügt hat.

Eine Verantwortlichmachung des Abgeordneten liegt also in keinem Falle in seiner Verpflichtung zur Zeugnisablegung und die Verweigerung des Zeugnisses ist demnach „ohne gesetzlichen Grund" im Sinne der Strafprozessordnung; denn diese enthält nirgends eine Bestimmung darüber, dass dem Abgeordneten ein solches Verweigerungsrecht wegen seiner parlamentarischen Äusserungen zustände. Unter diesen Umständen muss der Richter gegen den zeugnisverweigernden Abgeordneten diejenigen Zwangsmittel zur Anwendung bringen, die ihm § 69 St. P. O. gegen einen renitenten Zeugen an die Hand gibt. Sie bestehen in der Auferlegung einer Geldstrafe gegen den ungehorsamen Zeugen, im Unvermögensfalle Haft und in der Anwendung der Zeugniszwangshaft.

Es könnte noch die Frage auftauchen, ob man nicht vielleicht in der Art dieser Zwangsmittel ein Zurverantwortungziehen des Abgeordneten erblicken könnte. Diese Frage ist zu verneinen; denn die zur Anwendung kommenden Zwangsmittel sind keine kriminellen Strafen, es sind vielmehr Hilfsmittel des Gerichts, um den Widerstand des widerspenstigen Zeugen zu brechen.[1]) Sie treffen den Abgeordneten nicht in seiner Eigenschaft als Volksvertreter und nicht wegen seiner parlamentarischen Äusserungen, sondern lediglich auf

1) Vgl. Zimmermann a. a. O. S. 316 und Lewald im Gerichtssaal, Bd. 39, S. 61 und 62.

Grund der Tatsache, dass er durch die Verweigerung des Zeugnisses sich einer Ungebühr schuldig macht, einer Missachtung gegen die Ordnung des Gerichts. In eine Prüfung der parlamentarischen Äusserung ist das Gericht, wenn es eine Geldstrafe oder die Zeugniszwangshaft gegen den Abgeordneten verhängt, noch gar nicht eingetreten, sondern es hat nur von einem prozessualen, das Verfahren betreffenden Rechte Gebrauch gemacht, nimmermehr aber den Abgeordneten dadurch zur Verantwortung gezogen.

Die Frage der Zeugnisverweigerung der Abgeordneten hat ja schon anlässlich des Falles Schalscha 1886 im deutschen Reichstage zu eingehenden Erörterungen geführt, so auch wieder in neuester Zeit anlässlich des Falles Erzberger. Es wird noch erinnerlich sein, dass dieser Abgeordnete in einer gegen Beamte der Kolonialabteilung des Auswärtigen Amtes eingeleiteten Untersuchung als Zeuge vorgeladen war und gegen die Verpflichtung der Zeugnisablegung unter Hinweis auf seine Immunität ausdrücklich protestiert hat. Will man aber überhaupt von einem Zeugnisprivileg der Abgeordneten reden, so kann sich dies nur auf die rein formelle Seite der Sache beziehen. Nicht materiell, sondern rein formell, strafprozessual, sind die Abgeordneten in der Zeugnisablegung priviligiert insofern, als sie das Recht haben, während der Dauer der Sitzungsperiode und ihres Aufenthaltes am Orte der Versammlung nur an diesem Orte sich vernehmen zu lassen (§ 49 St. P. O. und § 382 Z. P. O.), wovon nur mit Genehmigung der „gesetzgebenden Versammlung“ abgesehen werden kaun. Weitere Erleichterungen der Zeugnispflicht der Abgeordneten bestehen nicht.

II. Teil.

Die ausserberufliche Immunität der Abgeordneten.

A. Die prozessualen Privilegien der Reichstags- und der Landtagsabgeordneten im allgemeinen.

Wir kommen nunmehr zu den prozessualen Privilegien der Reichstags- und Landtagsabgeordneten und erörtern zunächst einige den prozessualen Privilegien aller deutschen Abgeordneten gemeinsamen Gesichtspunkte, wenden uns dann zu ihrer Behandlung im einzelnen und erörtern schliesslich die partikularen Verschiedenheiten der formellen Immunität, wie sich solche in den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten zeigen. Das Letztere ist notwendig; denn wir haben es auf diesem Gebiete nicht wie bei der Redefreiheit der Abgeordneten mit einer einheitlichen reichsrechtlichen Regelung zu tun; nur für die Reichstagsabgeordneten besteht die alle Staatsorgane bindende Bestimmung des Art. 31. R. V. Für die prozessualen Privilegien der Abgeordneten der deutschen Einzelstaaten sind gemeinsame Normen von Reichswegen noch nicht geschaffen, sondern kraft § 6 Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung die betreffenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Einzelstaaten und somit auch alle partikularen Verschiedenheiten aufrecht erhalten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das englische Recht einen strafprozessualen Schutz der Parlamentsmitglieder überhaupt nicht kennt und auch das französische Recht hinter dem deutschen zurückbleibt.

Worin liegt nun der Zweck aller dieser Vorschriften? Wollte man den Abgeordneten dadurch persönliche Rechtswohltaten erweisen oder hatte der Gesetzgeber etwas anderes im Auge? Der Grundgedanke ist wohl in folgenden Erwägungen zu suchen: Zunächst unterliegt es keinem Zweifel, dass die Handlung des Abgeordneten, der ausserhalb seines Berufes ein Verbrechen oder Vergehen begeht, eine Straftat ist wie die jedes andern Bürgers, also nach den Straf-

gesetzen gewürdigt und demgemäss verfolgt werden muss. Aber die Volksvertretung als Ganzes hat ein Recht darauf, dass das einzelne Mitglied nicht durch eine Strafverfolgung oder Verhaftung seinem Berufe ganz oder teilweise entzogen werde. Sie darf dies verlangen kraft ihrer bedeutenden Stellung im Staatsleben, bestimmt zur Mitwirkung an der Gesetzgebung, Erhaltung der Rechte des Volkes und Kontrolle der Staatsregierung. Die gesetzgebende Versammlung hat oft ein hohes Interesse daran, sich die Arbeitskraft dieses oder jenes Abgeordneten zu erhalten und kann darum auch den Anspruch erheben, im einzelnen Falle einmal in den regelmässigen Gang der Strafjustiz einzugreifen, selbst wenn diese darunter leiden sollte. Dieser Eingriff der gesetzgebenden Organe hat aber auch seine volle Berechtigung, wenn man bedenkt, dass Strafverfolgungen und Verhaftungen der Abgeordneten nicht immer im Interesse der Rechtspflege und, um dem Gesetze zu genügen, sondern auch einmal aus unlauteren Motiven, vornehmlich zu politischen Zwecken, erfolgen könnten, in der geheimen Absicht, unliebsame Kammermitglieder aus ihrer Berufstätigkeit herauszureissen unter dem Vorwande, sie wegen ausserberuflicher strafbarer Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen. Ist diese Gefahr auch im gewöhnlichen Staatsleben weniger zu fürchten, in aufgeregten Zeiten aber, in Krisen und Katastrophen des inneren Staatslebens kann sie leicht akut werden und dazu führen, dass die Gerichte den Ansichten und Gesichtspunkten einer verfolgungssüchtigen Regierung nachgeben. Diese sogenannten tendenziösen Verfolgungen wollen die hier in Frage stehenden Bestimmungen abschneiden. Diese zwei Momente sind es, die für die Statthaftigkeit einer Hemmung der Strafverfolgung sprechen, einmal das überwiegende Interesse der gesetzgebenden Versammlung sowie ferner die Gefahr des Missbrauchs, um einen Druck auf einzelne Abgeordnete auszuüben.

Man kann auch keineswegs sagen, dass das Privileg etwa schrankenlos ist, dass also „das Interesse der Gesetz-

gebung stets schlechthin über dasjenige der Strafrechtspflege gestellt würde“ (vgl. Weismann, Zeitschr. f. d. ges. Staatsrechtswissenschaft Bd. IX. S. 392f.). Der Abgeordnete wird nicht bedingungslos der Verfolgung oder Verhaftung entzogen, sondern es ist stets in das Ermessen der Kammer gestellt, ob sie die von ihr verlangte Genehmigung geben bezw. das Verlangen auf Unterbrechung eines schwebenden Strafverfahrens oder einer Zivil- oder Untersuchungshaft stellen will. Andererseits ist nun die Kammer in diesem ihren Entscheidungsrechte vollkommen frei; es liegt bei ihr, ob im einzelnen Falle das Interesse der Strafrechtspflege oder die Forderung des Volkes und seiner Vertretung auf ungestörte parlamentarische Tätigkeit vorgehen soll.

Es ist nun ein Streit darüber entstanden, welche Momente hierbei in Betracht gezogen werden sollen, ob bloss die politischen oder aber auch die juristischen. Bornhak[1]) und mit ihm Seidler[2]) sind der Ansicht, die Kammer handle nur als politische, nicht als richterliche Behörde. Das Haus habe nicht vom Rechtsstandpunkte aus zu untersuchen, ob eine strafbare Handlung vorliege und deshalb die Strafverfolgung gerechtfertigt erscheine, es habe blos von politischen Gesichtspunkten aus zu erwägen, ob Momente vorliegen, die den Verdacht begründen, dass die Regierung die Strafverfolgung während der Sitzungsperiode nur in tendenziöser Absicht zur Fernhaltung des betreffenden Mitgliedes beabsichtige. Wenn das Haus, so folgert er, diese Überzeugung gewinne, müsse es die Genehmigung zur Einleitung oder Fortsetzung der Strafverfolgung versagen, im umgekehrten Falle habe es die Verpflichtung zur Erteilung der Genehmigung, auch wenn es fände, dass in tatsächlicher oder rechtlicher Beziehung eine strafbare Handlung gar nicht vorläge. Auf solche Art greife das Haus in keiner Weise der richterlichen Tätigkeit vor, insbesondere enthalte die Er-

1) Preussisches Staatsrecht I S. 401|2.

2) Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Rechte, S. 108 und 110.

teilung der Genehmigung keinerlei Andeutung, dass die Kammer die Anklage irgendwie für begründet erachte. Diese Auslegung der fraglichen Verfassungsbestimmungen, vornehmlich des Art. 84 der preuss. Verfassungsurkunde und des mit ihm inhaltlich übereinstimmenden Artikels 31 R. V. muss als eine zu enge betrachtet werden. Wir halten es für ausgeschlossen, dass die Tätigkeit der Kammer in solchem Falle damit erschöpft sein soll, blos zu prüfen, ob die Behörde eine tendenziöse Verfolgung betreibt oder nicht. Diese Tendenz wird sich wohl in den meisten Fällen schwer nachweisen lassen. Insoweit allerdings haben die Vertreter der geschilderten Ansicht recht, dass der Reichstag bezw. die Kammer nicht als Richter über den richterlichen Personen und ihren Handlungen fungiert, dass die gesetzgebende Versammlung nicht in eine rein juristische Erörterung der Frage eintreten darf, dergestalt, dass sie zu prüfen hätte, ob eine gegen ein Mitglied erhobene Anklage oder eine Verhaftung desselben rechtlich begründet ist oder nicht, aber ausschalten darf sie das juristische Moment aus ihren Erwägungen nicht. Sie hat einerseits den Charakter und die Schwere des in Frage stehenden Verbrechens oder Vergehens und die Höhe der darauf gesetzten Strafe in den Kreis ihrer Betrachtungen zu ziehen, sie braucht sich dabei nicht direkt an das Urteil der richterlichen Organe zu halten, kann wohl die Tatsachen, welche für den Richter bestimmend gewesen sind, mit berücksichtigen, aber sie hat andererseits auch die politischen Momente zu würdigen, die Stellung des Abgeordneten in der parlamentarischen Körperschaft und den etwaigen Zusammenhang der Strafverfolgung oder Verhaftung mit politischen Äusserungen und Abstimmungen des Abgeordneten sowie deren Wirkung in der Öffentlichkeit. Es handelt sich also, wie v. Rönne[1]) treffend bemerkt, um die gegenseitige Abwägung und Gegenüberstellung der juristischen und politischen Momente. Hierbei kann die Kammer zu dem Schlusse kommen, dass es gerecht-

1) Staatsrecht des deutschen Reiches 2. Aufl. I. S. 274.

fertigt sei, in das richterliche Verfahren einzugreifen, wenn sie findet, dass die politischen Momente die juristischen überwiegen, die Interessen der Volksvertretung den Vorzug verdienen vor den Interessen der Strafrechtspflege. Dies wird der Fall sein, wenn die Hinausschiebung der Strafverfolgung auf kurze Zeit, bis zum Schlusse der Session, voraussichtlich keine Nachteile mit sich bringt, so, wenn der Tatbestand feststeht, der Angeschuldigte eingestanden hat oder das Vergehen schriftlich begangen ist.

Dagegen wird die Kammer die Genehmigung erteilen, wenn die Untersuchung dem Abgeordneten voraussichtlich wenig hinderlich sein wird, und durch die etwaige Behinderung desselben eine Störung der gesetzgeberischen Tätigkeit des Hauses nicht zu befürchten ist, oder aus dem mehr formellen Grunde, dass die Verzögerung des Verfahrens oder der Verhaftung eine Erschwerung oder Vereitelung des Beweises zur Folge haben könnte.

Aber selbst wenn erhebliche Momente für das Interesse der Strafrechtspflege sprechen, kann es doch Umstände geben, die eine Versagung der Genehmigung gerechtfertigt erscheinen lassen. Es wäre z. B. der Fall denkbar, dass durch zahlreiche Verhaftungen das Stimmenverhältnis beeinflusst oder gar Beschlussunfähigkeit des Hauses herbeigeführt würde. In solchen Fällen muss es dem Hause unbenommen sein, sich seine Geschäftsfähigkeit zu sichern.

Das Privileg schränkt also unverkennbar die Strafrechtspflege ein, schiebt mit anderen Worten die Strafverfolgung hinaus. Unter diesen Umständen liegt die Gefahr nahe, dass bei gewissen, in kurzer Frist verjährenden Delikten inzwischen die Verjährung eintritt. Dass darin eine Unbilligkeit liegt, hat man schon frühzeitig empfunden und versucht, aus dem Art. 31 R. V. in Verbindung mit § 69 St. G. B. ein Ruhen der Verjährung herauszulesen. Diese Versuche sind indessen als gescheitert anzusehen.

Man ging dabei von dem § 69 St G. B. aus, welcher in seiner alten Fassung lautete: „Ist der Beginn oder die

Fortsetzung eines Strafverfahrens von einer Vorfrage abhängig, deren Entscheidung in einem anderen Verfahren erfolgen muss, so ruht die Verjährung bis zu dessen Beendigung", und wollte diesen Paragraphen in analoger Weise auf den Fall des Art. 31 R. V. anwenden. Diese Anwendung beruht aber in doppelter Hinsicht auf falschen Voraussetzungen. Zunächst ist es unrichtig, anzunehmen, dass die vom Reichstage einzuholende Genehmigung zur Einleitung eines Strafverfahrens oder Verhängung einer Haft anzusehen sei als eine den Lauf der Verjährung hemmende Vorfrage. Unter „Vorfrage" kann man nur eine solche Frage verstehen, deren Beantwortung nicht blos prozessual, sondern auch materiell eine notwendige Bedingung für den Beginn oder die Fortsetzung des Prozesses ist. Sodann muss das Verfahren, in welchem die Vorfrage entschieden wird, ein anderes Verfahren sein, anders in dem Sinne, dass Haupt- und Vorfrage jede in getrennten Verfahren entschieden werden, wobei die entscheidenden Behörden identisch oder auch verschieden sein können. Eine solche Vorfrage liegt z. B. vor im Falle des § 11 Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz. Nach Absatz 2 l. c. kann die strafverfolgende Behörde in denjenigen Bundesstaaten, in denen landesgesetzliche Vorschriften bestehen, durch welche die Verfolgung der Beamten wegen der in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung ihres Amtes vorgenommenen Handlungen entweder im Falle des Verlangens einer vorgesetzten Behörde oder unbedingt an die Vorentscheidung einer besonderen Behörde gebunden ist, die Strafverfolgung nicht eröffnen, solange die hierzu eingesetzte besondere Behörde nicht eine Vorentscheidung darüber gefällt hat, ob der Beamte sich einer Überschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe. Der Beginn bezw. Fortgang des Prozesses ist gehemmt, weil dem Verfahren ein sachliches Moment fehlt, weil erst über die Schuldfrage vorweg entschieden werden muss; denn nur, wenn die besondere Be-

hörde (oberster Verwaltungsgerichtshof bezw. Reichsgericht) die Schuldfrage bejaht hat, dann ist der Rechtsweg eröffnet, dann kann das Verfahren seinen Anfang nehmen. Wird dagegen die Schuldfrage durch die Vorentscheidung verneint, dann ist das Gericht durch die Entscheidung gebunden und der Rechtsweg damit abgeschnitten.

Der Begriff „Vorfrage“ setzt also voraus, dass die Erledigung des Hauptprozesses abhängig ist von der eines anderen Prozesses, weil in diesem anderen Prozesse Tatsachen zur Entscheidung stehen, welche die mit dem Hauptprozesse befasste Behörde als ein Element ihres Tatbestandes nötig hat, als Grundlage ihrer Untersuchung verwerten muss. Das geht mit besonderer Deutlichkeit noch aus § 251 St. P. O. hervor. Wenn nämlich der Fall eintritt, dass die Strafbarkeit einer Handlung von der Beurteilung eines bürgerlichen Rechtsverhältnisses abhängt, das Strafgericht aber nicht selbst über dieses Rechtsverhältnis entscheiden, sondern ein Urteil des Zivilgerichts über diese Frage herbeiführen will, dann erklärt es damit diese Frage für eine Vorfrage, ohne deren Erledigung eine Grundlage zu der Untersuchung fehlt, über die daher erst in dem anderen Verfahren entschieden werden muss.

Hiernach können wir die Genehmigung des Reichstages oder der Kammer unmöglich als eine Vorfrage im Sinne des § 69 St. G. B. ansehen, denn sie bringt ja keine Tatbestandsmomente hinzu, sie ist eine blose prozessuale Voraussetzung, genau wie der Antrag oder die Ermächtigung. Auch der fehlende Antrag fügt kein Tatbestandsmerkmal hinzu, sondern ist nur ein Glied in dem Prozessverfahren. So steht der Verfolgung des Abgeordneten gleichfalls nichts entgegen, aber die Tatsache, dass die Sessionsperiode läuft, hindert die Durchführung des Prozesses gegen den Abgeordneten, und das Gericht muss, um das Hemmnis beheben zu können, entweder den Schluss der Sessionsperiode abwarten oder die Genehmigung des Hauses einholen. Diese

Einholung der Genehmigung ist ein Teil des Prozessverfahrens, nicht etwa ein besonderes Verfahren.

Wir kommen also zu dem Ergebnis, dass die Ausnahme, welche Artikel 69 St. G. B. a. F. von der Regel der Verjährung machte, auf Art. 31 R. V. nicht Anwendung finden konnte (vgl. auch R. G. Bd. 23 S. 57). Da die Wissenschaft allgemein diesen Standpunkt vertrat, andererseits aber in der Reichstagspraxis auf dem Boden des bestehenden Rechtes vielfache Unzuträglichkeiten sich ergaben, so sind die gesetzgebenden Körperschaften im Reiche gern auf den Vorschlag des Abgeordneten Rintelen eingegangen, welcher diese Lücke im St. G. B. auszufüllen suchte durch eine Ergänzung des § 69 St. G. B., die im übrigen nicht blos für die Abgeordneten, sondern in erweiterter Anwendung für alle Staatsbürger Geltung hat. Dieser Vorschlag ist am 3. März 1893 in folgender Fassung Gesetz geworden (Abs. I): „Die Verjährung ruht während der Zeit, in welcher auf Grund gesetzlicher Vorschrift die Strafverfolgung nicht begonnen oder nicht fortgesetzt werden kann. Ist der Beginn oder die Fortsetzung eines Strafverfahrens von einer Vorfrage abhängig, deren Entscheidung in einem anderen Verfahren erfolgen muss, so ruht die Verjährung bis zu dessen Beendigung.“ Der Satz 2 ist nur eine Wiedergabe des alten § 69. Der Absatz II interessiert hier weiter nicht.

B. Die prozessualen Privilegien der deutschen Reichstags- und Landtagsabgeordneten im einzelnen.

Bei Betrachtung der prozessualen Privilegien im einzelnen werden wir uns im Folgenden darauf beschränken, die Privilegien der Reichstagsabgeordneten einer näheren Prüfung zu unterziehen, wobei bemerkt sein mag, dass das, was für die Reichstagsabgeordneten gilt, in gleicher Weise Anwendung findet auf die preussischen Landtags-

abgeordneten, da Art. 31 R. V. und Art. 84 Abs. 2—4 der preuss. Verf. Urk. übereinstimmen, und behalten uns vor, in einem späteren Kapitel auf die Abweichungen und Verschiedenheiten der einzelstaatlichen Verfassungen einzugehen.

Der prozessuale Schutz der Reichstags-Abgeordneten, wie er in Art. 31 R. V. seine gesetzliche Fixierung gefunden hat, äussert sich nun in dreifacher Weise:

1. Es kann ohne Genehmigung des Reichstags kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, ausser wenn es bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird.

Hiernach ist also die Genehmigung des Reichstages Bedingung der Einleitung eines Strafverfahrens oder der Verhängung der Untersuchungshaft.

2. Die gleiche Genehmigung ist zu einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich. Dieser Schutz betrifft lediglich die zivilprozessuale Seite.

3. Endlich ist dem Reichstage das Recht beigelegt, jedes gegen ein Mitglied desselben bereits schwebende Strafverfahren sowie jede bereits eingeleitete nicht blos geplante Untersuchungs- oder Zivilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode zur Aufhebung zu bringen. Im Gegensatz zu 1 und 2 wird also hier der Reichstag auf eigene Anregung hin tätig.

Im Anschluss an den dritten Punkt wird zu erwägen sein, ob in den genannten Bestimmungen auch das Recht des Reichstages, die Aufhebung einer Strafhaft zu verlangen, enthalten ist.

1. Die strafprozessuale Bedingung der Einleitung zu einer Untersuchung oder Verhaftung gegen einen Reichstagsabgeordneten.

Der Abs. 1 des Art. 31 l. c. fordert, dass der Reichstag in zwei Fällen um seine Genehmigung angegangen werde, wenn ein formell gültiges Verfahren gegen den Abgeordneten begründet werden soll, einmal wenn der Abgeordnete zur Untersuchung gezogen und ferner, wenn er verhaftet werden soll.

a) Was ist Untersuchung?

Die einen wie Seydel,[1]) Fuld,[2]) v. Rönne[3]) behaupten, unter Untersuchung seien die einzelnen Untersuchungshandlungen zu verstehen, wie Vernehmung, Vorladung und Haussuchung, diese aber in ihrer ganzen Ausdehnung und in jedem Stadium des prozessualen Verfahrens, in dem sie vorkommen könnten, also von Beginn des Ermittelungsverfahrens durch das Vorbereitungsverfahren und die Voruntersuchuug hindurch bis zum Hauptverfahren, und Fuld und v. Rönne erklären nur solche Untersuchungshandlungen für unzulässig, welche sich direkt gegen die Person des Abgeordneten richten, v. Rönne allerdings mit der Einschränkung, dass Voruntersuchungshandlungen dieser Beschränkung nicht unterlägen. Die andern[4]) sind der Ansicht — und diese ist wohl die richtige —, dass die „Untersuchung" nicht aus einzelnen getrennten Untersuchungshandlungen bestehe, sondern als ein einheitliches zusammenhängendes Verfahren aufzufassen sei. Wir meinen, es hat nicht in der Absicht des Gesetzgebers bei Schaffung der Reichsverfassung gelegen, in das Wort „Untersuchung" einen besonderen Sinn hineinzulegen. Es ist viel eher

1) Seydel, Kommentar zur R. V. z. Art. 31 N. III, 1 S. 214.

2) Fuld, Gerichtssaal, Bd. 35 S. 542/3.

3) v. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reiches S. 275|6.

4) Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reiches 1901 S. 141; Weismann, a. a. O. S. 403 ff.; Löwe, Komment. z. St. P. O. S. 490 ff.; Sontag, a. a. O. S. 49.

wahrscheinlich, dass man die in den Strafprozessgesetzen dem Ausdruck „Untersuchung“ allgemein beigelegte Bedeutung einfach zu Grunde gelegt hat. Wenn auch die jetzt geltende Strafprozessordnung zeitlich der Reichsverfassung nachgefolgt ist, so hat sich doch in dieser Beziehung in dem Sprachgebrauche nichts geändert. Die Strafprozessordnung aber fasst mit dem Ausdruck „Untersuchung“ im technischen Sinne die Voruntersuchung und das Hauptverfahren zusammen im Gegensatz zum staatsanwaltschaftlichen Ermittelungsverfahren. Das ergibt sich aus zahlreichen Bestimmungen, so §§ 12, 151, 154 St. P. O So heisst es z. B. im § 154: „Die öffentliche Klage kann nach Eröffnung der Untersuchung nicht zurückgenommen werden.“ Die Erhebung der öffentlichen Klage erfolgt entweder mit der Eröffnung der gerichtlichen Voruntersuchung oder, wenn eine solche nicht notwendig ist, mit der Einreichung der Anklageschrift (§ 168 St. P. O.). Daraus ergibt sich, dass man von einer Untersuchung im Sinne der Strafprozessordnung erst dann reden kann, wenn der Richter die Sache in die Hand genommen hat; denn mit diesem Momente ist im Falle der Prävention die Zuständigkeit des Gerichtes festgestellt (gemäss § 12) und der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit genommen, die Klage zurückzunehmen.[1]) Der entscheidende Akt ist die Eröffnung der gerichtlichen Untersuchung, d. h. also entweder des Hauptverfahrens oder der gerichtlichen Voruntersuchung. Zu diesen Akten muss also die Genehmigung der Kammer eingeholt werden.

Ist die Voruntersuchung zu Beginn der Session bereits eröffnet, so ist eine Genehmigung zur Eröfinung des Hauptverfahrens nicht mehr nötig, da es einer besonderen Mitteilung von der Eröffnung der Voruntersuchung an den Angeschuldigten nicht bedarf. So kann es vorkommen,

1) Vgl. auch Loewe, Kommentar zur Strafprozessordnung, Vorbem. zu §§ 151 ff.: „Der Staat erhebt durch das von ihm hierzu bestellte Organ eine auf Untersuchung und Bestrafung gerichtete Klage.“

dass ein Abgeordneter zu Beginn der Session sich bereits in Untersuchung befindet, ohne dass er selbst davon weiss.

Nachdem wir so den für die Eröffnung der Untersuchung massgebenden Zeitpunkt festgestellt haben, fragt es sich weiter: wieweit erstreckt sich die Genehmigung der Kammer zu der einzelnen Untersuchung? Es erscheint uns richtig, die Genehmigung des Parlaments nicht auf die Tat in ihrer rechtlichen Charakterisierung im Eröffnungsbeschlusse zu beschränken, sondern auf die Tat mit allen ihren Begleiterscheinungen zu beziehen, denn diese ist Gegenstand der Untersuchung. Dem Gerichte würde sonst eine bestimmte juristische Marschroute vorgezeichnet. Der Fall liegt, wie Weismann (a. a. O. S. 406) ganz richtig hervorhebt, ganz so wie bei den Antragsdelikten.

Wenn die Untersuchung ergibt, dass ein und dieselbe Handlung mehrere Strafgesetze verletzt, also eine Idealkonkurrenz mehrerer Delikte vorliegt, dann gilt die einmal eingeholte Genehmigung für jedwede mögliche Beurteilung der Tat.

Wenn andererseits einmal die Kammer die Genehmigung zur Eröffnung der Untersuchung versagt hat, dann ist diese Entscheidung eine endgiltige. Subsumption der Tat des Abgeordneten unter ein anderes Strafgesetz oder Hervortreten besonderer rechtlicher Momente, wie etwa Flucht- oder Kollusionsverdacht, bedingen keine Änderung der im verneinenden Sinne ausgefallenen Entscheidung des Parlaments. Selbstverständlich ist das Parlament nicht gehindert, wenn verschiedene Delikte in Betracht kommen, die Untersuchung für das eine zu genehmigen, für das andere nicht.

Nicht bedarf es nach dem Angeführten also einer Genehmigung der Kammer zu dem staatsanwaltschaftlichen Ermittelungsverfahren; denn dieses sondert sich von der Voruntersuchung und dem Hauptverfahren als ein besonderer Prozessteil ab. Es hat nicht den technischen Charakter der Untersuchung. Das ergibt sich neben allem andern auch aus seinem Zwecke. Die Staatsanwaltschaft hat, wenn sie

von einer strafbaren Handlung Kenntnis erhält, „den Sachverhalt zu erforschen“ (vgl. § 158 Abs. 1 St. P. O.). Schon dieser Sprachgebrauch deutet darauf hin, dass das Ermittelungsverfahren einen unpersönlichen Charakter hat und im Gegensatz zur Voruntersuchung, die es stets mit einem bestimmten Angeschuldigten zu tun hat, sich nicht gegen eine bestimmte verdächtige Person richtet. Das erhellt mit besonderer Deutlichkeit aus § 158 Abs. 2, wo es heisst: „Die Staatsanwaltschaft hat nicht blos die zur Belastung, sondern auch die zur Entlastung dienenden Umstände zu ermitteln“; sie soll also Material sammeln, um sich darüber schlüssig zu werden, ob sie die öffentliche Klage erheben oder das Verfahren einstellen will. Der Ausdruck „ermitteln“ in § 158 steht in striktem Gegensatz zu dem Ausdruck „untersuchen“. Der erstere bedeutet, wie Sontag (a. a O. S. 50) treffend bemerkt, etwas zu finden suchen, was man nicht hat, während „untersuchen“ auf Erforschung von etwas Gegebenem geht. Der Abgeordnete würde nur dann durch das Ermittelungsverfahren zur Untersuchung gezogen, wenn dieses unter allen Umständen zur Erhebung der öffentlichen Klage führen müsste, während es gerade dazu führen kann, dass die Untersuchung nicht eröffnet wird.

Das Ermittelungsverfahren enthält freilich eine Reihe von einzelnen Untersuchungshandlungen, sei es staatsanwaltschaftlicher, sei es richterlicher Natur, aber es wird dadurch noch nicht zu einer Untersuchung im technischen Sinne. Selbst wenn richterliche Untersuchungshandlungen, wie Vernehmung, Durchsuchungen, Beschlagnahmen in diesem Stadium des Prozesses vorkommen, dann schliessen sie noch nicht ohne weiteres ein „persönliches zur Untersuchung-ziehen“ in sich. Wird der Abgeordnete verantwortlich vernommen, dann steht es in seinem Belieben, ob er sich auf die Beschuldigung erklären will oder nicht; verpflichtet, etwas auf die Beschuldigung zu erwidern, ist er nicht (§ 136 St. P. O.), er wird also auf keinen Fall mehr belästigt als beim Zeugenverhör, und dass der

Abgeordnete der Zeugnispflicht und dem Zeugniszwange unterworfen ist, wenn auch nur am Sitzungsorte des Parlaments, haben wir oben nachgewiesen. Aber selbst, wenn der Abgeordnete bei der Vernehmung den Mund auftut, dann ist seine Rechtslage dadurch nicht verschlechtert, sondern gebessert. Die Vernehmung soll ja dem Beschuldigten Gelegenheit zur Beseitigung der gegen ihn vorliegenden Verdachtsgründe und zur Geltendmachung der zu seinen Gunsten sprechenden Tatsachen geben (§ 136 Abs. 2 St. P. O.). Würde der Abgeordnete schon durch seine Vernehmung im vorbereitenden Verfahren zur Untersuchung gezogen, so würde richtiger Ansicht nach zur Eröffnung des Hauptverfahrens keine Genehmigung mehr erforderlich sein, sofern nur vor Beginn der Session eine Vernehmung stattgefunden hat.[1])

Zu dem gleichen Ergebnisse werden wir auch bei den anderen Untersuchungshandlungen geführt. Dass eine Beschlagnahme kein „Zur-Untersuchung-Ziehen" bedeutet, ist ohne weiteres ersichtlich, denn sie richtet sich nicht gegen den Beschuldigten, sondern ohne Rücksicht auf die Person gegen jeden, welcher Gegenstände in Gewahrsam hat, welche als Beweismittel für die Untersuchung von Bedeutung sein können oder der Einziehung unterliegen (§ 94 St. P. O.).

In gleichem Masse muss auch die Durchsuchung, die persönliche und sachliche, speziell die Haussuchung, gegen einen Abgeordneten zulässig sein (a. A. v. Rönne S. 276). Ist der Abgeordnete selbst der Beschuldigte, also als Täter, Teilnehmer, Begünstiger oder Hehler verdächtigt, dann ist zwar die Durchsuchung gegen ihn nach § 102 St. P. O. unbeschränkt zulässig, aber die Massregel ist dieselbe wie im Falle des § 103 (a. A. Fuld, Gerichtssaal. Bd. 35 S. 543), wenn der Abgeordnete eine „andere Person" ist. In dem einen wie in dem anderen Falle wird er in keiner Weise

1) Weismann a. a. O. S. 410.

in seinem Berufe gestört, da er nicht verpflichtet ist, der Durchsuchung beizuwohnen, und selbst, wenn er der Beschuldigte ist, dann hat die Durchsuchung noch nicht den Charakter einer Handlung, durch die er zur Untersuchung gezogen wird, denn auch die Haussuchung kann, wie jede andere richterliche Untersuchungshandlung, gerade zu seiner Entlastung führen, also dazu dienen, dass das Verfahren gegen ihn eingestellt wird. Von den meisten Schriftstellern (v. Weismann S. 411, Sontag S. 52) wird auch hervorgehoben, wie unpraktisch es wäre, wollte man die Genehmigung des Reichstages bezw. Landtages zu einer Haussuchung gegen einen Abgeordneten einholen; denn wenn man eine solche Wochen vorher ankündigt, ist mit Sicherheit zu erwarten, dass man kein Belastungsmaterial findet, dass vielmehr der Abgeordnete Vorkehrungen treffen wird, um dasselbe beiseite zu schaffen. Mithin stellt sich die Durchsuchung im Ermittelungsverfahren nicht als ein Ziehen zur Untersuchung dar. Wird sie dagegen im Stadium der Voruntersuchung vorgenommen, dann kann ein Zweifel darüber, ob sie noch eine Genehmigung erfordere, gar nicht mehr auftauchen, da sie dann bereits einen Teil des vom Parlamente in seiner Gesamtheit genehmigten richterlichen Verfahrens bildet.

Wenn nun, wie wir oben gesehen haben, die Untersuchung erst mit dem Tätigwerden des Richters ihren Anfang nimmt, dann steht die Erhebung der öffentlichen Klage — und dementsprechend im Privatklageverfahren die Erhebung der Privatklage — noch ausserhalb der Untersuchung; sie bedarf daher keiner Genehmigung der gesetzgebenden Versammlung. Durch sie wird ja, wie Weismann[1]) mit Recht bemerkt, der Abgeordnete nicht schon zur Untersuchung gezogen, sie hat den Zweck, eine solche erst herbeizuführen und richtet sich nicht gegen den Beschuldigten, sondern wendet sich an das Gericht. Es ist

1) Weismann a. a. O. S. 408/9.

auch unpraktisch, schon zur Erhebung der öffentlichen Klage die Genehmigung zu fordern, denn die darauf ergehende Entscheidung des Gerichts kann durchaus negativ lauten, sie kann z. B. den Antrag auf Eröffnung der Voruntersuchung zurückweisen wegen Unzulässigkeit der Strafverfolgung, Unzulässigkeit der Voruntersuchung, oder weil die in dem Antrage bezeichnete Tat unter kein Strafgesetz fällt (§ 179 St. P. O.); zum Teil aus denselben Gründen, ferner wegen nicht hinreichenden Verdachtes kann auch die Eröffnung des Hauptverfahrens abgelehnt werden. Der Abgeordnete kann auch selbst kraft des ihm durch § 199 St. P. O. verliehenen Rechts Einwendungen gegen die Eröffnung des Hauptverfahrens vorbringen, ohne dass er sein Abgeordnetenprivileg geltend zu machen braucht. Wenn nun aber die Möglichkeit besteht, dass das gerichtliche Verfahren gar nicht eröffnet wird, sei es aus den im Gesetz vorgesehenen Gründen, sei es infolge von Einwendungen des Beschuldigten, dann ist es auch unzweckmässig, schon zur Klageerhebung die Genehmigung einzuholen. Wir kommen hierauf noch zurück bei der Frage, wer die Genehmigung zur Untersuchung einzuholen hat, vorerst aber wollen wir uns

b) einer Betrachtung über die Verhaftung der Abgeordneten

zuwenden. Der Art. 31 Abs. 1 hat den Fall der Verhaftung ausdrücklich hervorgehoben und damit zum Ausdruck gebracht, dass die Genehmigung zur Untersuchung noch nicht die Genehmigung zur Verhängung der Untersuchungshaft in sich schliesst. Verboten ist also eine Verhaftung eines Abgeordneten während der Sitzungsperiode ohne Genehmigung des Hauses. Mag auch der Haftbefehl schon vor Anfang der Session erlassen sein, so darf er doch nicht vollzogen werden, der Wortlaut des Gesetzes will es so. Damit ist nicht gesagt, dass nun der Haftbefehl aufgehoben wäre, es ist vielmehr nur seine Vollziehung aufgeschoben

und das Gericht nicht gehindert, sofort nach eingeholter Genehmigung oder nach Schluss des Parlaments die Vollstreckung auszuführen.

Soll ein Abgeordneter, der gegen Sicherstellung frei gelassen ist, während der Session wieder verhaftet werden, so kann dies nicht ohne Genehmigung geschehen, denn diese Verhaftung ist trotz Fortbestehens des Haftbefehls eine neue Verhaftung (§ 120 St. P. O.) und würde den Abgeordneten seinem Berufe entziehen, wogegen ein der Haft entsprungener Abgeordneter ohne weiteres wieder verhaftet werden kann, da es sich hier nur um die Erhaltung einer im Gange befindlichen Haft handelt.

c) Die Ergreifung bei Ausübung der Tat.

Das Erfordernis der Genehmigung des Reichstages bezw. Landtages entfällt kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung im Falle „der Ergreifung bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages". Der Grund für diese Abweichung von der Regel ist darin zu suchen, dass hier die Gefahr der tendenziösen Verfolgung fast gar nicht in Betracht kommen kann und daher das Interesse der Strafrechtspflege den Vorzug verdient vor dem Anrecht des Volkes auf ungestörte Berufstätigkeit des Abgeordneten. Findet das Parlament nachher, dass ihm durch die Haft des Abgeordneten eine wertvolle Kraft verloren geht, dann steht es ihm frei, gemäss Abs. III des Art. 31 die Aufhebung der Haft zu verlangen. Dass es keinen Unterschied macht, ob das Gesetz den Ausdruck „bei Ausübung der Tat" wählt oder die aus der französischen Praxis stammende Übersetzung des „en flagrant delit — auf frischer Tat" (vgl. § 127 St. P. O.), ist wohl unzweifelhaft. Zweifel kann es aber erregen, welchen Zeitraum die Ausübung der Tat umfasst. Wir sind in Übereinstimmung mit Sontag[1]) und Fuld[2]) der Ansicht, dass vorbereitende

1) Sontag a. a. O. S. 62.

2) Fuld, Gerichtssaal, S. 550/2. Loewe, Kommentar zur St. P. O. zu § 184.

Handlungen, die nach den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts straflos sind, noch nicht zur Ausübung der Tat gehören, dass es andererseits gleichgiltig ist, ob der durch die strafbare Handlung erstrebte Erfolg auch erreicht ist. Allgemein lässt es sich ja schwer entscheiden, wo die vorbereitende Handlung aufhört und die Ausführung der Tat beginnt. Die Entscheidung wird wesentlich davon abhängen, wie man den Begriff „Tat" fasst, doch kann man Fuld unbedenklich zustimmen, wenn er sagt, es befindet sich jemand in Ausübung der Tat von dem Zeitpunkte ab, da seine Handlung nicht mehr reine Vorbereitungshandlung sei und solange der rechtswidrige Zustand dauere.

Wir sagten vorhin, die Regel von dem Verbote einer Verhaftung von Abgeordneten werde durchbrochen im Falle einer Ergreifung bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages. Diese letzten Worte sind entschieden besser gewählt als die in verschiedenen Partikularverfassungen gebrauchten „binnen der nächsten 24 Stunden", denn da der Zeitpunkt der Tat nicht immer feststeht, so wird es schwer sein, die nächsten 24 Stunden auf die Minute zu berechnen. Im Anschlusse an diese beiden Ausnahmefälle hat sich ein Streit darüber erhoben, ob durch die Verfassungsbestimmungen jedwede Genehmigung des Reichstages überflüssig werde, oder ob nicht wenigstens eine nachträgliche Genehmigung zu der Verhaftung einzuholen sei. Die Vertreter der letzteren Ansicht, wie v. Rönne[1]) und Thudichum,[2]) berufen sich darauf, dass der Reichstag allein in letzter Instanz darüber entscheiden müsse, ob wirklich eine Ausnahme von dem Privileg vorliege, und verlangen daher, dass das Gericht unverzüglich das Parlament von der Verhaftung durch Vermittelung des Reichskanzlers in Kenntnis setze und die Erlaubnis zur Fortsetzung der Haft erbitte. Der Wortlaut des Art. 31 Abs. 1 spricht indessen keineswegs für diese Auffassung.

1) v. Rönne S. 276/7.

2) Thudichum, das Verf. R. des norddeutschen Bundes S. 203:

Es wird mit Recht gegen dieselbe geltend gemacht, dass der Art. 31 eine Ausnahmebestimmung ist und als solche strikte interpretiert werden muss. Wenn die Gegner eine spezielle Mitteilung an den Reichstag verlangen, dann berücksichtigen sie nicht; dass kraft des Abs. 3 des Art. 31 der Reichstag ja aus eigener Initiative vorgehen und die Aufhebung der Untersuchungshaft verlangen kann. Auch ist eine Veranlassung zu der nachträglichen Einholung der Genehmigung gar nicht einzusehen; denn findet der Reichstag den Tatbestand eines Ausnahmefalles erfüllt, dann ist seine Genehmigung überflüssig. Die Tatsache der Verhaftung bleibt ja bestehen; hält er ihn nicht für vorliegend, dann müsste er in Konsequenz der gegnerischen Auffassung die Verhaftung für null und nichtig erklären, eine Handlungsweise, mit der er sich über die Gerichte stellen würde. Nach richtiger Ansicht aber hat er nicht das Recht, den gemäss § 128 Abs. 2 St. P. O. erlassenen Haftbefehl aufzuheben — diese Befugnis hat nur der Richter —, sondern nur das Recht, die Unterbrechung der Haft gemäss Abs. 3 Art. 31 R. V. zu verlangen, sodass also der Haftbefehl selbst besten bleibt.

d) Wer hat die Genehmigung zur Einleitung der Untersuchung oder der Verhaftung einzuholen?

Die Genehmigung zu einer Verhaftung kann, da zur Erlassung eines Haftbefehls Richterbeschluss erforderlich ist, nur durch den Richter eingeholt werden. Auch für die Genehmigung zur Untersuchung muss m. E. das Gleiche gelten. Wir bemerkten schon oben, dass der Eröffnungsbeschluss des Gerichts massgebend ist für die Einleitung der Untersuchung, nicht die Erhebung der öffentlichen Klage. Demgemäss ist es die Aufgabe des Richters, die Genehmigung zur Untersuchung einzuholen. Man wird zwar der Staatsanwaltschaft nicht gerade das Recht absprechen, ihrerseits die Genehmigung des Parlamentes einzuholen, aber wie Weismann (S. 412) mit Recht bemerkt,

wird ein solches Verfahren unzweckmässig sein. Denn findet der Richter bei der über die Zulässigkeit der Untersuchung anzustellenden Prüfung, dass die Untersuchung unstatthaft sei, oder beschliesst er aus anderen Gründen, die Untersuchung nicht zu eröffnen, dann hat die Staatsanwaltschaft sich vergebliche Mühe gemacht. Nur wenn die Prüfung bejahend ausfällt, beschliesst das Gericht, die Genehmigung einzuholen. Dieser Ansicht scheint im wesentlichen auch John zu sein, der in seinem Kommentar zur Strafprozessordnung (Bd. 2 S. 239) bemerkt, dass der Staatsanwaltschaft zwar die Erhebung der Klage an sich möglich, dass sie aber zwecklos sei, falls das Gericht die Genehmigung nicht erhalte.

Dass in der Praxis bisher meist der umgekehrte Weg eingeschlagen wurde und die Staatsanwaltschaft die Genehmigung nachgesucht hat, ist richtig, kann uns aber nicht zu der Gegenansicht bekehren. Jedenfalls finden sich auch Fälle des befürworteten Verfahrens.

Die Ausführung des Gerichtsbeschlusses liegt dann der Staatsanwaltschaft oder dem Staatsanwalt als der Zustellungs- und Vollstreckungsbehörde gemäss § 36 St. O. O. ob. Sie übermittelt den Antrag dem Reichskanzler resp. in den Einzelstaaten dem Justizminister, der ihn dann an den Reichstag bezw. Landtag weitergibt.

Ein Wort noch über die Wirkungen, welche eintreten, wenn die zuständige Behörde die Einholung der Genehmigung versäumt. Wir halten in Übereinstimmung mit der Mehrzahl der Schriftsteller[1]) das Erfordernis der Genehmigung für eine Prozessvoraussetzung, sofern man unter Prozessvoraussetzung diejenigen positiven und negativen Umstände versteht, welche vorliegen resp. fehlen müssen, damit ein Prozessrechtsverhältnis entstehen und sich entwickeln kann.

---

1) Laband, a. a. O. S. 572; Seydel, Kommentar zur R. W. ad Art. 31 No. 2 S. 213; Arndt, Deutsches Staatsrecht, S. 141 f.; Gareis, Z. VII, S. 638; v. Liszt, Lehrbuch, S. 193; Sontag a. a. O. S. 30 f.

Der Mangel der Genehmigung gewährt dem Abgeordneten eine dilatorische Einrede; er ist aber auch von Amtswegen zu beachten. Entdeckt ihn das Gericht im Laufe des Prozesses, dann ist es verpflichtet, das Verfahren aufzuheben, nicht blos auszusetzen, wie Weismann[1]) meint, bis die Genehmigung eingeholt oder die Session geschlossen ist. Alle von der Genehmigung abhängenden Prozesshandlungen sind nichtig und daher zu wiederholen. Demgemäss bedarf es auch eines neuen Beschlusses über die Eröffnung des Hauptverfahrens.

Anders liegt die Rechtslage im Falle des § 203, den Weismann zur Analogie heranzieht. Denn wenn dort wegen Geisteskrankheit oder Abwesenheit des Angeschuldigten das Verfahren vorläufig eingestellt wird, dann leidet es an keinem Mangel, es ist ein rechtmässiges, wie Sontag (S. 31 Anm. 1) mit Recht hervorhebt, und kann nach Wegfall des Hindernisses dort wieder aufgenommen werden, wo man stehen geblieben ist.

Der Mangel der Genehmigung berührt aber das trotzdem ergangene Urteil nicht mehr. Dieses ist nur mit der Revision anfechtbar.

e) Was ist unter einer mit Strafe bedrohten Handlung zu verstehen?

Nach dem Wortlaute des Art. 31 Abs. 1 ist der Schutz gegen Strafverfolgung und Verhaftung dem Abgeordneten gewährt „wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung". Diese Worte bedürfen nunmehr einer eingehenden Interpretation. Wenn man mit Seidler (S. 102) der Ansicht ist, dass der Begriff der mit Strafe bedrohten Handlung im weitesten Sinne zu fassen sei, dann gehören in die Kategorie der Strafen nicht blos alle im R. St. G. B. und den Nebengesetzen angedrohten, sondern auch alle Ordnungs- und Disziplinarstrafen. Von anderer Seite[1]) wird bestritten,

1) Weismann, a. a. O. S. 415.
2) Fuld, Gerichtssaal, Bd. 35 S. 541.

dass die beiden letzteren dazu zu zählen seien, weil der Begriff „Strafe“ nur auf ein in den Strafgesetzen angedrohtes Übel zu beziehen sei.

Betrachten wir zunächst die Ordnungsstrafe. Fuld (S. 541) beruft sich namentlich auf §§ 178 und 179 des G. V. G. über die Sitzungspolizei und sieht, gestützt auf diese Gesetzesstellen, die Ordnungsstrafe nicht als eigentliche Kriminalstrafe an, sondern lediglich als eine Repression für eine Ungebühr, ein unangemessenes Verhalten. Diese Auffassung ist nicht ganz unberechtigt, sie wird auch durch §§ 355 Z. P. O. gestützt, wonach ein Zeuge, der sein Zeugnis oder die Eidesleistung grundlos verweigert, zu Geld- oder Haftstrafe verurteilt werden kann. Die Ordnungsstrafe hat zweifellos ihre Besonderheiten. So wird sie stets auf Grund Beschlusses verhängt und kann sofort vollstreckt werden. Aber ob sie mehr den Charakter einer Sühne hat oder sich als Repression eines unangemessenen Verhaltens darstellt, kann uns für die Entscheidung unserer Frage gleichgiltig sein. Auf den Namen kommt es jedenfalls gar nicht an, weshalb es unseres Erachtens durchaus bedeutungslos ist, dass sich in dem zusammengesetzten Worte „Ordnungsstrafe“ der Bestandteil „Strafe“ findet. Wir müssen vielmehr ausgehen von dem Zusammenhange, in dem die streitigen Worte im Abs. 1 des Art. 31 stehen. Wenn dieser Artikel es untersagt, Reichstagsabgeordnete wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung zu ziehen oder zu verhaften, so ergibt sich daraus, dass es nur darauf ankommen kann, ob die Strafe ohne ein Zuruntersuchungziehen erkannt werden kann oder nicht.

Wir hoben schon hervor, dass die Ordnungsstrafe nicht auf Grund Urteils, sondern durch Beschluss verhängt wird, und zwar sofort ohne gerichtliches Verfahren und ohne dass Beweiserhebungen stattfänden. Der Abgeordnete wird also wegen seiner Handlungsweise nicht zur Untersuchung gezogen, und deshalb muss die Ordnungsstrafe gegen ihn zulässig sein.

Legen wir dieselben Erwägungen bei der Disziplinarstrafe zu Grunde, so wird das Resultat ein gerade entgegengesetztes sein. Das Disziplinarverfahren ist ein geregeltes Verfahren in bestimmten Prozessformen zur Ahndung von Dienstvergehen, d. h. Verletzungen der Dienstpflicht. In diesem wird der Abgeordnete in gleicher Weise wie vor den Gerichten zur Untersuchung gezogen. Ob dabei Reichs- oder Landesdisziplinarrecht zur Anwendung kommt, kann in keiner Weise einen Unterschied begründen, denn der strafprozessuale Schutz der Abgeordneten richtet sich ebenso gegen partikulares wie gegen Reichsstrafrecht.

Von den Ordnungs- und Disziplinarstrafen sind schliesslich noch zu sondern die administrativen Zwangsmassregeln. Diese sind ohne weiteres zulässig, weil es sich bei ihnen zwar um eine Untersuchung, aber um keine Strafe, sondern um eine Verwaltungsmassregel oder ein Zwangsverfahren handelt.

f) Begriff der Sitzungsperiode.

Wenn es im Abs. 1 des Art. 31 R. V. heisst: „Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden . . .“, dann zeigt die wohlüberlegte Wahl der Worte, dass der Abgeordnete nicht schlechthin gegen jedes Zuruntersuchungziehen oder gegen jede Verhaftung geschützt sein soll, sondern nur solange die Sitzungsperiode dauert. Welcher Zeitraum nun mit diesen Worten gemeint ist, ob er insbesondere die Vertagung mit umschliesst, also demnach „Sitzungsperiode“ mit „Session“ identisch ist, soll im folgenden untersucht werden.

Man ist sich darüber einig, dass die „Session“ von der Eröffnung des Reichstages bis zu dessen Schliessung einschliesslich jeder Vertagung dauert. Es gibt aber namhafte Vertreter in Literatur und Praxis, welche den „Begriff und Sitzungsperiode“ enger fassen als den der Session, indem sie ihn beschränken auf die Zeit von der Eröffnung

des Reichstages bis zum Eintritt der Vertagung.[1]) Der Unterschied beider Auffassungen ist praktisch insofern erheblich, als man bei Aufnahme der engeren Ansicht dem Abgeordneten den Genuss der prozessualen Privilegien während der Vertagung notwendigerweise versagen muss. Diese Auslegung muss indessen als zu eng bezeichnet werden; Geschichte, Wortlaut des Gesetzes und Praxis sprechen dagegen. Der Artikel 31 der Reichsverfassung ist nur eine Wiedergabe des gleichlautenden Artikels 84 der preussischen Verfassungsurkunde. Da bei der Beratung der Verfassung des norddeutschen Bundes eine unmittelbare Erörterung darüber, was unter dem Ausdruck „Sitzungsperiode" zu verstehen sei, nicht stattgefunden hat, und auch die Motive, welche dem Entwurfe eines Gesetzes betreffend die Verfassung des deutschen Reiches beigefügt waren, eine Klärung dieser Frage nicht ergeben, so müssen wir auf die preussische Verfassungsurkunde und ihre Geschichte zurückgehen.

Der Artikel 84 der preussischen Verfassungsurkunde ist nun eine fast wörtliche Nachbildung des Artikels 45 der belgischen Verfassung. Dort heisst es: „Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut pendant la durée de la session être poursuivi ni arrêté en matière de repression qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie sauf le cas de flagrant délit. Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de l'une ou de l'autre chambre durant la session qu'avec la même autorisation.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre chambre est suspendue pendant la session et pour toute la durée, si la chambre le réquiert."

Man war sich aber bei Aufnahme dieser Bestimmung in die preussische Verfassung darüber einig, dass das Wort „session" in der belgischen Verfassung einen ganz bestimmten, nicht zum wenigsten durch die englische und

1) Vgl. Binding, Handbuch I, S. 680. Anm. 22; Fuld, Archiv IV. S. 347; Frehsee in Goltdammers Archiv. Bd. 32. S. 361—69.

französische Praxis traditionell gewordenen Sinn hatte, nämlich den, dass darunter die ordentliche, periodisch in jedem Jahre wiederkehrende legislative Tätigkeit der Kammer zu verstehen sei. Man legte einfach die geschichtliche Bedeutung des Wortes zu Grunde, wusste aber keinen entsprechenden deutschen Ausdruck zu finden. Der Singular „Sitzung" passte nicht, da darunter nur eine parlamentarische Tätigkeit von begrenzter Dauer verstanden werden konnte, der Plural „Dauer der Sitzungen" ebensowenig. Dem deutschen Worte „Sitzung" haftet eben, wie das Reichsgericht (Bd. 22 S. 383) mit Recht bemerkt, eine Unbestimmtheit an, die es für die Gesetzessprache zum grossen Teile untauglich macht. Deshalb wurde der Ausdruck „Sitzungsperiode" gewählt, der allerdings der Unklarheit auch nicht ganz abgeholfen hat. Dennoch sind wir überzeugt, dass in dem Zentralausschusse der I. Kammer, der über die Revision der oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848 beriet, niemand an der Identität der Worte „Session" und „Sitzungsperiode" gezweifelt hat, und glauben nicht, dass auch nur einer daran gedacht hat, durch die Wahl der Worte einen bewussten Gegensatz zu schaffen. Einen zwingenden Beweis dafür bietet der wahllose, unterschiedslose Sprachgebrauch der preussischen Verfassung. Sie spricht in Artikel 52 von „Session", in Artikel 64 Abs. 2 von „Sitzungsperiode", ohne damit im geringsten differenzieren zu wollen. Der Art. 52 verbietet, die Kammern ohne deren Zustimmung über 30 Tage hinaus zu vertagen oder die Vertagung während derselben Session zu wiederholen. Die von der Krone ausgehende Vertagung — denn nur um diese handelt es sich hier im Gegensatz zu der Selbstvertagung, d. h. der kurzen Verschiebung der Sitzungen wegen eintretender Feste — hat zur Folge, dass die Tätigkeit des Landtages auf bestimmte Zeit unterbrochen wird, ohne dass eine Auflösung oder Schliessung eintritt. Nach Ablauf der Vertagungszeit beginnt der Landtag seine Tätigkeit von selbst wieder, das alte Präsidium tritt wieder in

Funktion, die Schriftführer behalten ihre Ämter bei, die Zahl der Sitzungen wird als fortlaufend bezeichnet, und die Verhandlungen werden dort wieder aufgenommen, wo man stehen geblieben war. Es wird also in jeder Beziehung so angesehen, als ob eine Unterbrechung der Verhandlungen und der Sitzungen überhaupt nicht erfolgt wäre. Mithin muss die Sitzungsperiode die Zeit der Vertagungen stets in sich schliessen. Die Vertagung darf nur eine einmalige sein, sie darf sich nicht wiederholen während derselben Session, sagt Art. 52. Bedeutet nun dieser Ausdruck „Session" etwas verschiedenes von dem anderen „Sitzungsperiode"? Wir ziehen noch zum Vergleiche Art. 64 Abs. 2 heran. Nach dieser Bestimmung dürfen Gesetzesvorschläge, welche durch eine der Kammern oder den König verworfen sind, in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden. Man will hiermit offenbar erreichen, dass die Beratungen der Gesetzesvorschläge sich mit der nötigen Ruhe und Unbefangenheit vollziehen, dass die politischen Leidenschaften sich in der Zwischenzeit etwas abkühlen, die Debatten objektiver und sachlicher werden und die Beratungsgegenstände nicht der Gefahr des Durchpeitschens verfallen nnd andererseits vermeiden, dass die Kammer bei einer ausgedehnten Gesetzesvorlage zu schnell ermüdet. Dieser Erfolg wird sicher am besten durch eine längere Vertagung erzielt, nicht durch eine kurze Unterbrechung der Sitzungen auf die Dauer von wenigen Tagen. Im entgegengesetzten Falle könnte nach einer Vertagung ein verworfener Gesetzesvorschlag sofort wieder eingebracht werden. Es ist daher ganz undenkbar, dass der hier statt „Session" gewählte Ausdruck „Sitzungsperiode" nur den Zeitraum umfassen sollte, in dem tatsächlich Sitzungen stattgefunden haben und die Zeit der Vertagung nicht mit in sich begriffe.

Die Reichsverfassung hat sich durchaus dem Sprachgebrauch der preussischen Verfassung angepasst, und wenn sie in Art. 26, der dem Art. 52 der preussischen Verfassung

entspricht, von „Session“, in Art. 31 aber, der das Gegenbild zu Art. 84 Abs. 2—4 der preussischen Verfassung ist, von „Sitzungsperiode“ spricht, dann gebraucht sie die beiden Ausdrücke durchaus ohne die geringste Absicht einer Gegenüberstellung. Wir finden diese Übereinstimmung auch bestätigt durch die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages. Im allgemeinen geht durch die ganze Geschäftsordnung das Wort „Session“ hindurch. Soweit wir ermitteln konnten, steht nur an einer einzigen Stelle statt dessen „Sitzungsperiode“, aber in einem Zusammenhange, der es ausschliesst, dass unter „Sitzungsperiode“ etwas anderes als unter „Session“ zu verstehen sei. Es heisst nämlich in § 70 daselbst: „Gesetzesvorlangen, Anträge und Petitionen sind mit dem Ablaufe der Sitzungsperiode, in welcher sie eingebracht und noch nicht zur Beschlussnahme gediehen sind, für erledigt zu erachten.“ Mit bloser Vertagung tritt, wie wir gesehen haben, niemals ein Abschluss der Parlamentsgeschäfte ein, sondern nur eine Unterbrechung. Die angefangenen Geschäfte werden nach dem Grundsatze der Kontinuität beim Wiederzusammentritt des Parlaments ohne weiteres wieder aufgenommen. Im Gegensatz hierzu steht die Schliessung des Reichs- bezw. Landtages, die allein zur Folge hat, dass alle noch nicht erledigten Vorlagen und Anträge ohne weiteres als erloschen betrachtet werden.

Schliesst man sich diesen Erwägungen an, dann muss man auch anerkennen, dass in § 70 nur ein solcher Zeitraum gemeint sein kann, der die Zeit vom Beginne der Sitzungen bis zum förmlichen Schlusse derselben umfasst. Der Reichstag hat auch in konstanter Praxis niemals einen Unterschied zwischen „Session“ und „Sitzungsperiode“ gemacht, sondern die Immunität der Abgeordneten stets auf die Zeit der Vertagung mit erstreckt. Einen Vorschlag der Reichsregierung, dem Art. 31 einen vierten Absatz hinzuzufügen, welcher lauten sollte: „Auf die Zeit einer Vertagung des Reichstages, welcher die Frist von 30 Tagen übersteigt,

finden die vorstehenden Bestimmungen keine Anwendung“ (Stenogr. Berichte 1890/2, Bd. 5 S. 3258—79), hat er abgelehnt. Er hat damit die Bedenken, welche gegen die Ausdehnung der Immunität auf die Zeit der Vertagung sprechen, nicht anerkannt.

Wir können allerdings nicht verkennen, dass der jetzige Zustand zahlreiche Unzuträglichkeiten und vor allem eine gewaltige Unbilligkeit enthält. Nicht um der Person der Abgeordneten willen sind die prozessualen Privilegien geschaffen, sondern im Interesse der Wähler und der Häuser des Landtages und des Reichstages, vor allem, um tendenziöse Verfolgungen gegen deren Mitglieder abzuschneiden. Die Gegner haben daher nicht so unrecht, wenn sie sagen, dass die Abgeordneten nicht das Recht haben, zu verlangen, dass sie unbedingt während der Dauer der Sitzungsperiode von Untersuchungen und Verhaftungen befreit bleiben.

Wo das Interesse der Rechtspflege mit dem der Gesetzgebung in Konflikt kommt, darf nicht in jedem Falle das letztere vorgehen, sondern die Entscheidung darüber, welches im einzelnen Falle das stärkere ist, muss in die Hand des Parlaments gelegt sein, und dieses wird nach pflichtgemässem Ermessen nur dann seine Genehmigung versagen dürfen, wenn es, wie v. Rönne (Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 272) mit Recht bemerkt, die Aufschiebung der gegen den betreffenden Abgeordneten einzuleitenden Untersuchung im Interesse der zu sichernden vollen Wirksamkeit der Volksvertretung für erforderlich erachtet. Wie soll aber diese Genehmigung eingeholt werden, wenn das Parlament gar nicht versammelt ist? Mit der Vertagung hört für eine bestimmte Zeit jede Tätigkeit desselben auf wie bei der Schliessung, es darf keine Sitzungen abhalten, keine Beschlüsse fassen, überhaupt kein Zeichen seines Wirkens und Schaffens als Vertretung des Landes geben. Da man nun den Reichs- bezw. Landtag nicht zu dem Zwecke einberufen kann, damit er über die zu erteilende oder zu versagende

Genehmigung zur Untersuchung oder Verhaftung Beschluss fasse, so gestaltet sich in der Tat die prozessuale Immunität der Abgeordneten zu einer permanenten, aber durchaus ungerechtfertigt; denn der Abgeordnete erlangt dadurch eine Stellung, die ihn über das Gesetz hinaushebt und seine Verantwortlichkeit vor den Gerichten des Landes wegen begangener Straftaten allzu sehr erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht. Auch das Reichsgericht (Entscheidungen in Strafsachen Bd. 22 S. 385) hat das Gewicht dieser Gründe nicht verkannt und sagt wörtlich: „Gerade dem Strafrichter muss sich die Erwägung aufdrängen, dass, sobald man an der unbeschränkten Fortdauer der im Art. 31 gewährleisteten Privilegien während der Zeit der Vertagung unbedingt festhält, jene Vorrechte sich in höchst irrationeller Weise zu einem mit der Dignität eines Reichstagsmitgliedes persönlich verknüpften Freibriefe der Unverfolgbarkeit und Straflosigkeit erweitern mussten.“ Es ist durchaus zutreffend, wenn Frehsee (in Goltdammers Arch. Bd. 32 S. 368) sagt: „Die Parlamente, die Wähler und die Abgeordneten selbst haben ein natürliches Interesse daran, dass die gegen Abgeordnete zu führenden Untersuchungen so schnell als möglich zu Ende und zugleich, wenn möglich, zu einer Zeit, zu welcher keine Sitzungen stattfinden, geführt werden.“ Man hält entgegen (vgl. Sontag a. a. O. S. 42): dann könnte es geschehen, dass ein Prozess gegen einen Abgeordneten während der Vertagung bis zur Entscheidung durchgeführt würde, dass der Abgeordnete selbst eventuell die Strafhaft antreten müsste und so in der Ausübung des Berufes tatsächlich gehindert würde. Wir halten das nicht für durchschlagend, denn derselbe Vorgang kann sich auch ebenso gut abspielen, wenn der Reichstag geschlossen ist. Sitzt der Abgeordnete nun bei Eröffnung der Sitzungen der neuen Sessionsperiode in Strafhaft, dann kann ihn der Reichstag auch nicht aus seiner Haft befreien, und die Verhinderung der Berufsausübung liegt in gleicher Weise vor wie oben.

Auch ist es nicht richtig, zu behaupten, der Abgeordnete befände sich auch während der Vertagung in Ausübung seines Berufs, müsste also schon um deswillen in dieser Zeit mit geschützt werden. Die Beschäftigung mit Aktenstücken, die die Regierung gelegentlich einmal an die Abgeordneten versendet (vgl. Sonlag a. a. O. S. 42), kann doch nicht ernstlich als wirkliche Ausübung des Berufes aufgefasst werden. Es kommt wohl einmal vor, dass Zwischenkommissionen zur Beratung grösserer Gesetzesmaterialien eingesetzt werden, die während der Vertagung weiter arbeiten wie die grossen Reichsjustizkommissionen von 1874 und 1876. Die Mitglieder dieser Kommissionen setzen in der Tat ihre Berufstätigkeit fort, wozu sie unseres Erachtens immer die Volksvertretung besonders ermächtigen muss, und sind insoweit auch im Genusse der Privilegien zu schützen. Aber dieser Zustand ist doch nur ein ausnahmsweiser, und die Regel ist die, dass der Abgeordnete während der Vertagung in seinem Berufe als Volksvertreter gar nicht tätig wird. Der jetzt bestehende Zustand, dem Abgeordneten auch während der Vertagung die Wohltaten der Immunität zuteil werden zu lassen, ist daher u. E. ein ungerechter, und es ist recht zu bedauern, dass der Reichstag den oben erwähnten Vorschlag der Reichsregierung nicht angenommen hat.

2. Die Unterbrechung schwebender Strafverfahren sowie jeder Untersuchungshaft.

Der Abs. I des Art. 31 schützt die Abgeordneten nur gegen einzuleitende Untersuchungen und Verhaftungen. Der strafprozessuale Schutz geht aber noch weiter. Der Reichstag kann auch aus eigener Initiative zur Zeit der Eröffnung der Sitzungen schwebende Strafverfahren sowie eine bereits verhängte Untersuchungshaft unterbrechen, denn gemäss Abs. 3 Art. 31 „wird auf Verlangen des Reichstages jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben und jede

Untersuchungs- (oder Zivil-) Haft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben". Der Abs. 3 bildet die notwendige Ergänzung zu Abs. 1, steht mit diesem in innerem Zusammenhange, daher sollen die Ausdrücke „Strafverfahren" und „Untersuchung", „verhaftet" und „Untersuchungshaft" in keiner Weise etwas voneinander Verschiedenes bedeuten. Die „Untersuchung" umfasst, wie wir gesehen haben, nur die gerichtliche Untersuchung, schliesst das Ermittellungsverfahren der Staatsanwaltschaft aus. Diese und keine andere Bedeutung hat auch das Wort „Strafverfahren". Wenn also behauptet wird, dass nach Abs. 3 der Reichstag das Recht hätte, jede gerichtliche Handlung, mag sie nun im staatsanwaltschaftlichen Ermittelungsverfahren, in der Voruntersuchung oder im Hauptverfahen erfolgen, zu suspendieren, dann ist diese Auslegung der Worte „jedes Strafverfahren" nicht richtig, vielmehr darf der Reichstag nur in dasjenige Verfahren eingreifen, das sich schon im Stadium der Voruntersuchung oder des Hauptverfahrens befindet.

Das „Verlangen" ist, wie im Falle des Abs. 1 das Gesuch um Genehmigung, an den Reichskanzler bezw. in den Einzelstaaten an den Justizminister zu richten, der es dann an den Reichstag und Landtag übermittelt.

3. Die Unterbrechung der Strafvollstreckung.

Der Art. 31 Abs. 3 hat zu der Streitfrage Veranlassung gegeben, ob der Reichstag auch die Unterbrechung der gegen einen Abgeordneten rechtskräftig erkannten Strafhaft verlangen kann. Der Reichstag hat sich in konstanter Praxis dagegen erklärt und zwar mit vollem Rechte: denn einmal ist der Strafvollzug kein Strafverfahren mehr; ein Verfahren setzt stets einen in äusseren Formen sich abspielenden Vorgang, eine Summe von prozessualen Handlungen voraus. Von alledem kann bei der Strafvollzugshaft nicht die Rede sein. Es ist nichts mehr zu ermitteln, zu erforschen, die Untersuchung ist abgeschlossen. Neben dem

Strafverfahren — oder was dasselbe ist, neben der Untersuchung — hebt Art. 31 Abs. 3 die Untersuchungs- und Zivilhaft hervor, nicht um damit etwas überflüssiges zu bezeichnen, sondern offenbar, um zum Ausdruck zu bringen, dass Strafverfahren und Haft sich durchaus nicht decken.

Wenn aber das Gesetz die möglichen Arten der Haft aufzählt, ohne der Strafhaft besonders zu gedenken, dann ergibt sich daraus, dass innerhalb des Abs. 3 des Art. 31 für die Strafhaft kein Raum ist, oder der Gesetzgeber hätte den Gesetzestext anders fassen müssen in der Weise, dass er gesagt hätte: „Jedes Strafverfahren und jede Haft wird auf Verlangen des Reichstages aufgehoben." Nach alledem muss dem Reichstage wie auch dem preussischen Landtage das Recht abgesprochen werden, die Freilassung eines Abgeordneten, der vor Eröffnung der Sitzungsperiode in Haft gebracht worden ist, auf Grund eines rechtskräftigen Urteils zu verlangen. Der Streit hat aber noch eine andere Seite.

Es ist auch die Frage aufgeworfen worden, ob ein zu einer Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilter Reichstagsabgeordneter, der zur Zeit der Eröffnung der Sitzungsperiode noch nicht verhaftet war, nunmehr während der Dauer der Sitzungsperiode ohne Genehmigung des Reichstages zur Verbüssung seiner Strafe in Haft genommen werden kann. Die Entscheidung dieser Frage kann nach übereinstimmender Ansicht nicht nach Abs. 3, sondern nur gemäss Abs. 1 des Art. 31 erfolgen. Wir müssen daher den Abs. 1 noch einmal nach der Richtung einer Erörterung unterziehen, ob der Ausdruck „verhaftet" blos die Untersuchungshaft oder auch die Strafhaft umfasst.

Die letztere Möglichkeit scheint aus dem klaren Wortlaut des Gesetzes ganz ausgeschlossen; denn der Gesetzgeber hat, wie wir sehen werden, die Worte scharf abgewogen und keine Lücke gelassen. Da stehen zunächst in Abs. 1 die charakteristischen Worte: „Wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung" kann ein Abgeordneter ohne

Genehmigung des Reichstages nicht zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden. Die Verfassung sagt nicht „auf Grund einer mit Strafe bedrohten Handlung"; denn dass die Handlung von dem Abgeordneten begangen ist, steht noch gar nicht fest, und ob sie von ihm begangen ist, soll erst das gerichtliche Verfahren ergeben. Vorerst besteht nur der dringende Verdacht, dass die Person, die zur Haft gebracht werden soll, eine solche Handlung begangen haben könnte, die das Gesetz unter Strafe stellt, wenn ihre juristischen Merkmale vorliegen. „Bedrohen" kann das Gesetz mit Strafe nur die Begehung einer von ihm verpönten Handlung, nicht aber eine schon begangene und erst recht nicht eine rechtskräftig bereits abgeurteilte Tat. Ist die Handlung begangen, dann ist sie nicht mehr mit Strafe bedroht, sondern strafbar, und ist sie bereits Gegenstand eines rechtskräftigen Urteils geworden, dann kann nicht sie, die Handlung, sondern nur das rechtskräftige Erkenntnis die Grundlage eines Haftbefehls werden, der zum Zwecke des Strafvollzuges nötig wird.

Noch deutlicher zeigt sich uns die Richtigkeit der Auffassung, dass die Strafhaft durch Art. 31 Abs. 1 nicht mit umfasst sein kann, wenn wir die Stellung des Wortes „verhaftet" betrachten. Vorher gehen die Worte „zur Untersuchung gezogen werden" und unmittelbar hinter „verhaftet" erwähnt der Artikel den Ausnahmefall der Ergreifung bei Ausübung der Tat. Für eine Verhaftung zum Zwecke der Verbüssung einer rechtskräftig erkannten Strafe ist inmitten dieser Redewendungen im Abs. 1 kein Raum, denn die Ausdrücke „zur Untersuchung ziehen", „verhaften" und „Ergreifung bei Ausübung der Tat" haben eine unverkennbare Beziehung zur Untersuchung, also dem Strafverfahren bis zu dem Augenblicke der Entscheidung über Schuld und Nichtschuld, und können aus ihrem Zusammenhange gar nicht gelöst werden, wie sich schon daraus ergibt, dass eine Ergreifung bei Ausübung der Tat im Strafvollstreckungsverfahren ganz undenkbar ist. Der Ge-

setzgeber hätte sicher, wie Sontag (S. 57) mit Recht bemerkt, die Periode anders gebaut, indem er die durch das flagrant délit geschaffene Einschränkung sich nur an den passenden Teil der Verhaftung hätte anschliessen lassen, jedenfalls aber sich einer klareren Ausdrucksweise befleissigt, wenn er das Wort „verhaftet" so weit gefasst wissen wollte, dass es auch die Strafvollzugshaft mit umfasst.

Man hat im Reichstage[1]) behauptet, die im Art. 31 Abs. 1 erwähnte Verhaftung könne überhaupt nur auf eine Verhaftung zum Zwecke der Strafvollstreckung bezogen werden; denn die Genehmigung zur Untersuchung begreife stets auch die Genehmigung zur Untersuchungshaft in sich. Der Ausdruck „verhaftet werden" enthalte daher etwas überflüssiges, sofern man ihn nicht auf die Strafvollzugshaft beziehe. Dagegen ist zu sagen, dass Untersuchungs-Verfahren und Untersuchungs-Haft, wie schon oben dargestellt, vollberechtigt nebeneinander stehen; denn es ist wohl möglich, dass der Reichstag die Genehmigung zur Untersuchung geben will, nicht aber zur Verhaftung, weil die erstere für den Abgeordneten nur wenig störend, die letztere ihn aber seinem Berufe ganz entziehen kann, oder dass die Untersuchung bereits vor Beginn der Sitzungsperiode eingeleitet war, die Verhaftung erst nach Beginn derselben erfolgen soll.

Neben dem Wortlaute spricht auch die Entstehungsgeschichte des Art. 31 gegen die Einbeziehung der Strafhaft unter den Ausdruck „verhaftet". Wir wollen aber auf dieselbe nicht näher eingehen, da sie schon von anderer Seite (vgl. Sontag S. 57/9 und v. Rönne[1]) eine eingehende und zutreffende Würdigung gefunden hat. Bemerken wollen wir nur noch, dass der mit Art. 31 doch gleichlautende Art. 84 der preussischen Verfassungsurkunde in der Praxis niemals eine andere Interpretation als die erfahren hat,

---

1) Vgl. Sten. Ber. des Reichstages. 1874/5. Bd II S 725 ff.; 734 ff.

2) v. Rönne, das Staatsrecht des deutschen Reiches, S. 271, Anmerkung 2 und 3.

dass er sich nur auf die Untersuchungshaft erstrecke, wie auch eben jetzt der Fall des Abgeordneten Liebknecht wieder beweist. Auf dem Boden der Wissenschaft ist übrigens die Streitfrage längst ausgefochten, der Streit tobt nur noch in der Reichstagspraxis fort.

4. Der zivilprozessuale Schutz der Abgeordneten.

Neben dem strafprozessualen Schutz geht noch ein zivilprozessualer einher, allerdings nicht gegenüber dem Zivilprozessverfahren, sondern nur gegenüber der Haft. Für die Reichstagsabgeordneten besteht auch hier ein einheitlicher Schutz, der sich in doppelter Richtung geltend macht. Zunächst ist die gleiche Genehmigung — wie in Abs. 1 des Art. 31 — auch bei einer Verhaftung der Reichstagsabgeordneten wegen Schulden erforderlich und ferner „wird auf Verlangen des Reichstages . . . jede Zivilhaft unterbrochen".

Die erstere Bestimmung über die Einholung der Genehmigung zur Verhaftung wegen Schulden hat ihre praktische Geltung verloren, seitdem das Reichsgesetz vom 29. Mai 1868 ergangen ist, wonach der Personalarrest als Exekutionsmittel in bürgerlichen Rechtsangelegenheiten insoweit nicht mehr statthaft ist, als dadurch die Zahlung einer Geldsumme oder die Leistung einer Quantität vertretbarer Sachen oder Wertpapiere erzwungen werden soll. Die Bestimmungen desselben Gesetzes über den in Zukunft geltenden Umfang der Zivilhaft sind durch § 13 Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung ausser Kraft gesetzt und neu geregelt worden. Seitdem ist die Zivilhaft nur noch zulässig als Sicherungsmittel (persönlicher Sicherheitsarrest § 918), ferner als Zwangsmittel, sei es zwecks Erzwingung der Vornahme einer nicht fungiblen Handlung (§ 888, 889 Z. P. O.) oder des Offenbarungseides (§ 901 Z. P. O.), sei es endlich als Strafe z. B. gegen nicht erscheinende oder ihr Zeugnis verweigernde Zeugen, die die an erster Stelle ver-

hängte Geldstrafe nicht zahlen können (§§ 380, 390 Abs. 2 Z. P. O.). Für alle hiernach durch die Zivilprozessordnung auf dem Gebiete des bürgerlichen Verfahrens vorgesehenen Fälle der Zivilhaft, soweit sie nicht den Charakter der Strafe hat, sind, soweit die Abgeordneten in Betracht kommen, jetzt massgebend die §§ 904 und 905. Diese schreiben vor, dass Einleitung und Fortsetzung jeder Zivilhaft für die Mitglieder einer deutschen gesetzgebenden Versammlung an die Genehmigung des betreffenden deutschen Parlaments gebunden sind. Somit besteht nicht nur für die Reichstagsabgeordneten, sondern auch für die Abgeordneten der Kammern und Landtage der deutschen Einzelstaaten in der Hauptsache ein einheitlicher zivilprozessualer Schutz.

C. Verschiedenheiten des prozessualen Schutzes der deutschen Abgeordneten in den Partikularstaaten.

Eine Verschiedenheit des prozessualen Schutzes der einzelstaatlichen Abgeordneten besteht, wie wir oben gesehen haben, nicht auf zivilprozessualem, wohl aber auf strafprozessualem Gebiete. In dieser Beziehung muss also das vorliegende Thema begrenzt werden. Die Grundlage dieser Betrachtung bildet der § 6 Ziffer 1 Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung, der die Besonderheiten der partikularrechtlichen Immunität, soweit das Gebiet des Strafprozesses in Betracht kommt, zum grössten Teile aufrecht erhalten hat. Der grösseren Deutlichkeit halber sei hier der § 6 E. G. zur St. P. O. wörtlich zitiert. Es heisst dort zunächst im ersten Absatze: „Die prozessrechtlichen Vorschriften der Landesgesetze treten für alle Strafsachen, deren Entscheidung in Gemässheit des § 3 nach den Vorschriften der Strafprozessordnung zu erfolgen hat, ausser Kraft, insoweit nicht in der Strafprozessordnung auf sie verwiesen ist.“ Durch diese Bestimmung wird allgemein das Verhältnis des Reichsstrafprozessrechts zum Landesstrafprozessrecht

geregelt und dadurch die allgemeine Vorschrift der Verfassung des deutschen Reiches Art. 2, „dass die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen“ für die Materie des Strafprozessrechtes zur Durchführung gebracht. Diese Fassung ist von weitgehender Bedeutung, denn wie John in seinem Kommentar (ad § 6 E. G. z. St. P. O.) mit Recht bemerkt, fallen dadurch nicht nur diejenigen landesgesetzlichen Bestimmungen fort, welche den Vorschriften der St. P. O. widersprechen, sondern auch diejenigen treten ausser Kraft, welche mit den Vorschriften der Strafprozessordnung zu vereinigen sind, welche sogar imstande sein würden, dieselben zu ergänzen. Neben dem kodifizierten Reichsrecht soll im allgemeinen für das Landesrecht kein Raum mehr sein. Mit dieser Massgabe greifen auch nur die im Abs. 2 unter Ziffer 1—3 erwähnten Ausnahmen Platz. Der § 6 fährt nämlich in Abs. 2 folgendermassen fort: „Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen, unter welchen gegen die Mitglieder einer gesetzgebenden Versammlung während der Dauer einer Sitzungsperiode ein Strafverfahren eingeleitet oder fortgesetzt werden kann.“ Auf den ersten Blick kann es fraglich erscheinen, ob nicht auch solche landesrechtlichen Bestimmungen durch § 6 Ziffer 1 aufrecht erhalten sind, die die strafprozessualen Privilegien der Abgeordneten über die Sitzungsperiode hinaus ausdehnen oder solche, die auch die Strafvollzugshaft an die Genehmigung der Kammer knüpfen. Indessen sind keineswegs die Grenzen der landesrechtlichen Immunität soweit gesteckt. Diese Vorschriften sind nicht aufrecht erhalten, weil sie im Widerspruch mit dem Reichsrecht stehen würden und widersprechendes Landesrecht neben dem Reichsrecht sich nicht bilden darf. Es liegt nicht im Sinne des § 6, die landesrechtlichen Privilegien der Kammern zu erweitern, vielmehr will er nur die bestehenden innerhalb bestimmter Grenzen aufrecht erhalten. Das Reichsrecht kennt aber, wie sich aus der Reichsverfassung Art. 31 ergibt, keine prozessualen Privilegien,

die dem Abgeordneten über die Sitzungsperiode hinaus zuständen, noch fordert es für den Vollzug einer rechtskräftig erkannten Strafe die Genehmigung der gesetzgebenden Versammluug des Reichstages, wenigstens nach der herrschenden Ansicht. Was das letztere anbelangt, so sprechen auch Wortlaut und Sinn des § 6 gegen eine solche Auslegung, denn der § 6 spricht ausdrücklich von einer Einleitung oder Fortsetzung einer „Strafverfolgung", und diese umfasst begrifflich, wie wir schon oben gesehen haben, nur das Verfahren bis zum Erlass des Urteils, nicht das Vollstreckungsverfahren.

I. Wenn wir nun die partikularrechtlichen Immunitäten ihrem Inhalte nach betrachten, so können wir drei Gruppen unterscheiden,

1. solche, nach denen die Einleitung und Fortsetzung eines Strafverfahrens sowie die Einleitung und Fortsetzung einer Haft ohne die Zustimmung der gesetzgebenden Versammlung unzulässig ist. Diese Privilegien stellen den weitgehendsten Schutz der Abgeordneten dar und decken sich mit den durch die Reichsverfassung den Reichstagsabgeordneten gewährten Privilegien. Eine derartige Ausnahmestellung ihrer Abgeordneten haben getroffen die Verfassungen von Preussen (Art. 84 Abs. 2—4), Württemberg (§ 184 des Staatsgesetzes vom 23. Juni 1874), Sachsen-Weimar (§ 18 des revidierten Grundgesetzes über die Verf. d. Grossherzogtums vom 15. Oktober 1850), Sachsen-Altenburg (Grundgesetz vom 23. November 1848);
2. solche, nach denen blos die Einleitung eines Strafverfahrens oder die Verhaftung ohne die Genehmigung des Parlaments unzulässig ist.

   Hier fehlen also Bestimmungen, kraft denen die gesetzgebende Versammlung das Recht haben würde, die Unterbrechung eines schwebenden

Verfahrens oder einer Haft zu verlangen. In einer derartigen Regelung stimmen überein die Verfassungen von Sachsen (§ 84 der Verf. vom 4. November 1831), Schaumburg-Lippe (Art. 18), Reuss (§ 94). Allerdings könnte es bei der sächsischen Verfassung zweifelhaft sein, ob in ihr den Abgeordneten ein Schutz gegen Einleitung einer Verhaftung und einer Untersuchung gewährt ist, ob somit Sachsen nicht unter die nachfolgende Gruppe fällt. Der § 84 lautet nämlich: „Die Stände geniessen sowohl in ihrer Gesamtheit als einzeln völlige Unverletzlichkeit ihrer Person während der Dauer des Landtages. Daher darf insbesondere ausser dem Falle der Ergreifung auf frischer Tat bei einem begangenen peinlichen Verbrechen und dem Falle des Wechselverfahrens kein Mitglied der Ständeversammlung während ihrer Dauer ohne ausdrückliche Zustimmung der Kammer, der selbiges angehört, verhaftet werden." Wir sind der Meinung, dass in den Worten „Unverletzlichkeit der Person" verbunden mit „insbesondere" ein deutlicher Hinweis auf den Schutz gegen Verhaftung und Strafverfolgung enthalten ist; denn das Recht einer Person auf ungehinderte Betätigung ihrer Freiheit wird durch eine Untersuchung ebensosehr wie durch eine Verhaftung beeinträchtigt, und zudem deutet der Gebrauch des Wortes „insbesondere", wie Sontag (a.a.O. S. 73) zutreffend bemerkt, darauf hin, dass man gegenüber der allgemeinen Wendung „völlige Unverletzlichkeit der Person" exemplifizieren, d. h. den Fall der Verhaftung besonders hervorheben wollte.

3. gibt es solche Privilegien, nach denen blos die Verhaftung von der Zustimmung des Parlamentes abhängig gemacht ist. Dieser Schutz ist der geringste, den eine Verfassung gewähren kann. Er findet sich vor allem in der bayrischen Verfassung

(§ 26). Diesem Vorbilde haben sich dann angeschlossen Baden (§ 49), Hessen (Art. 84), Oldenburg (Art. 132), Sachsen-Coburg-Gotha (§ 86), Braunschweig (§ 135), Reuss ä. L. (§ 65, Abs. 4).

Unter keine der genannten Gruppen lässt sich die Verfassung von Sachsen-Meiningen bringen. Diese müssen wir daher gesondert betrachten. Die Verfassung sagt im § 100:

„Der Lauf der Justiz kann gegen die Deputierten nicht gehemmt werden, nur sollen sie während ihrer Anwesenheit am Landtage nicht zum Erscheinen in bürgerlichen Rechtssachen und in Polizeisachen vorgeladen und in diesen nicht mit Verhaft belegt werden ausser wegen fälliger Wechsel.“ Prinzipiell sollen also die Abgeordneten der meiningenschen Volksvertretung vor den übrigen Staatsbürgern nichts voraus haben, die Justiz soll ihren ungehinderten Gang gehen, indessen sind doch aus praktischen Gründen Ausnahmen gemacht für diejenigen Fälle, in denen die ungehinderte zivil- und strafprozessuale Inanspruchnahme der Abgeordneten zu einer erheblichen Beeinträchtigung ihrer Berufstätigkeit führen würde oder das Delikt nur unbedeutend ist. Deshalb sind persönliche Vorladungen und Verhaftungen in Zivil- und Polizeisachen ausgeschlossen worden. Gegen Strafverfolgungen sind die Abgeordneten nicht geschützt. Das geht aus § 100 Abs. 3 hervor, wo es heisst: „Wenn Wechselarrest oder eine Kriminaluntersuchung gegen einen Deputierten erkannt wird, muss der Stellvertreter desselben einberufen werden.“ Inhaltlich hat also das Privileg am meisten Ähnlichkeit mit der unter 3) genannten Gruppe, wiewohl es in einer Beziehung weitergeht, in anderer aber einschränkt.

Auffallen muss noch die Wendung „während ihrer Anwesenheit am Landtage“ in der Verfassung von Sachsen-Meiningen. Hiernach sind also blos diejenigen Abgeordneten des prozessualen Privilegs teilhaftig, die sich am

Sitze des Landtages aufhalten, eine Einschränkung, die sich wohl schwerlich rechtfertigen lässt..

Nach dem Ausgeführten bleiben noch eine ganze Reihe von Staaten übrig, die den Abgeordneten gar keine strafprozessualen Privilegien gewähren. Dahin gehören die beiden Schwarzburg, Anhalt, Waldeck, Lippe, die beiden Mecklenburg mit ihrer altständischen Verfassung und schliesslich auch die drei Hansastädte, denn die Bürgerschaften dieser Staaten sind gesetzgebende Versammlungen, wenn sie auch nicht den Namen „Landtag" führen. Die Abgeordneten dieser Staaten geniessen also einzig und allein den zivilprozessualen Schutz, den die §§ 904 und 905 für die Volksvertreter aller deutschen Staaten geschaffen haben.

II. Im Mittelpunkte aller Privilegien steht der Schutz gegen Verhaftung gleichsam als der Stamm, an dem alle andern Privilegien sich emporranken. Er bildet die feste Basis, auf der das ganze übrige Gebäude der Privilegien ruht, wie denn ja auch von ihm aus alles weitere sich historisch entwickelt hat. Bei dieser seiner grossen Bedeutung liegt es nahe, dass die meisten Verfassungen die Ausnahmefälle, in denen dieser Schutz entfallen, die Genehmigung des Parlaments sich erübrigen soll, genau abgegrenzt haben; doch ist diese Abgrenzung eine verschiedene. Die Genehmigung des Landtages zur Verhaftung entfällt nämlich in einigen Staaten (so Württemberg, Sachsen, Sachsen-Weimar, Sachsen-Altenburg) nur, wenn sich die Ergreifung des Abgeordneten auf frischer Tat an demselben Tage ermöglichen lässt; andere gestatten die Ergreifung des Abgeordneten auch noch am nächstfolgenden Tage, so Preussen, Reuss j. L. und ähnlich auch Schaumburg-Lippe.

Verschiedentlich ist der Ausnahmefall der Ergreifung auf frischer Tat beschränkt auf das Vorliegen eines Verbrechens. Wir begegnen da auch den Ausdrücken „peinliches Verbrechen" und „Kriminalverbrechen". Dies deutet

darauf hin, dass der Begriff „Verbrechen“ hier nicht die Gattung, sondern die spezies der schwersten Delikte bezeichnen soll. Darin stimmen überein die Verfassungen von Württemberg (§ 184), Sachsen (§ 84), Bayern (Titel VII § 26), Baden (§ 49), Braunschweig (§ 135), Sachsen-Coburg-Gotha (§ 86).

In einzelnen Fällen muss bei Vorliegen des Ausnahmefalles der Landtag von der vorgenommenen Verhaftung sofort benachrichtigt werden. Das ist von Bedeutung bei den Verfassungen von Sachsen-Weimar und Sachsen-Altenburg, denn, da dieselben ihren Landtagen das Recht beilegen, die Unterbrechung einer Untersuchung oder Haft zu verlangen, so wird durch diese Benachrichtigung der Landtag in die Lage versetzt, sein Recht auszuüben. Bei den anderen Staaten, die ihren Landtagen dieses Recht nicht zugestehen, hat diese Benachrichtigung rein formellen Charakter oder die Bedeutung eines Höflichkeitsaktes, so Hessen, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Coburg-Gotha.

Die Haft umfasst nur stets die Untersuchungshaft, nicht die Strafvollzugshaft, wie wir am Eingange dieses Abschnittes bereits auseinandergesetzt haben. Der Ausdruck „verhaftet werden“ könnte vielfach auch auf die Zivilhaft bezogen werden, doch ist das irrig, denn die einzigen Bestimmungen, wo bei der Zivilhaft der Privilegien der Abgeordneten gedacht ist, sind die §§ 904 und 905 der Zivilprozessordnung. In allen andern Fällen, in denen eine Zivilhaft möglich ist ausserhalb der Zivilprozessordnung, müsste sonst das Privileg der Abgeordneten erwähnt sein, zum mindesten durch Verweisung auf die einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen. Dementsprechend sind die Verfassungen von Sachsen-Weimar, Baden, Hessen, Braunschweig, Sachsen-Coburg-Gotha, Reuss ä. L. auszulegen.

III. Verschieden wie der Inhalt ist auch die Zeitdauer der prozessualen Privilegien geregelt.

Einige Verfassungen dehnen die prozessualen Privilegien auf die Zeit der Vertagung aus (vgl. die Ausdrücke

„während der Dauer des Landtages“ oder „während des Landtages“), so Hessen (Art. 84), Oldenburg (Art. 132), Reuss ä L. (Art. 65 Abs. 4). Diese Bestimmungen sind selbstverständlich, da sie sich im Rahmen der durch § 6 Ziffer 1 des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung durch das Reichsrecht gezogenen Grenzen halten und die „Sitzungsperiode“ nach der herrschenden Ansicht die Vertagung mit umfasst, aufrecht erhalten geblieben.

Andere Verfassungen beschränken die Dauer der prozessualen Privilegien auf die Zeit der Sitzungen (vgl. die Ausdrücke „während der Dauer der Versammlung“ oder „während der Versammlung“); so badische Verfassung § 49, braunschweigische Verfassung § 135, bayrische Verfassung § 26, coburg-gothaische Verfassung § 86. Diese sich in engeren Grenzen haltenden Bestimmungen sind ohne Zweifel bei Bestand geblieben, doch steht es der Landesgesetzgebung frei, diese Grenzen zu erweitern innerhalb des Rahmens des § 6.

Als ausser Kraft gesetzt, weil dem Reichsrecht (§ 6) widersprechend, sind anzusehen die Ausdehnung der prozessualen Privilegien auf 8 Tage nach Schluss der Versammlung oder der Vertagung in der Verfassung von Sachsen-Weimar bezw. auf 3 Tage vor Beginn und 3 Tage nach Beendigung der landschaftlichen Tagung in der Verfassung von Sachsen-Altenburg sowie die Verlängerung der prozessualen Privilegien auf die Zeit der Hin- und Rückreise in der oldenburgischen Verfassung.

D. Die Geltung der partikularrechtlichen Immunitäten innerhalb des deutschen Reiches.

An den § 6 des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung knüpft sich auch noch eine interessante Streitfrage. Es wird darüber gestritten, ob die partikularrechtlichen Bestimmungen, die durch § 6 ausdrücklich aufrecht erhalten sind, nur in den Staaten, in welchen sie aufgestellt

worden sind, Geltung haben, oder ob auch die Gerichte anderer deutscher Staaten daran gebunden sind. Es handelt sich also darum, ob der Abgeordnete irgend eines deutschen Staates auf den Schutz seiner eigenen Verfassung auch gegenüber fremden Gerichten Anspruch hat. Beide Ansichten sind vertreten worden, die erstere vornehmlich von Weismann,[1]) die letztere von Gareis.[2])

Es muss von vornherein zugegeben werden, dass der Wortlaut des § 6 des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung eine klare Antwort auf die Frage nicht gibt. Denn die Wahl der Worte: „unberührt bleiben . . .“ deutet nur darauf hin, dass der Gesetzgeber an dem alten Zustande, wie er vor Inkrafttreten der Reichsstrafprozessordnung, also vor 1879 bestand, nichts ändern wollte.

Gareis[3]) führt als wichtigsten Grund für die erweiterte Anwendung der partikularrechtlichen Immunitäten die verfassungsmässige Einheit der deutschen Strafprozessgesetzgebung an. Er argumentiert folgendermassen: Seit dem 1. Oktober 1879 ist im ganzen Umfange des Reiches nur eine Strafprozessordnung in Kraft, sie gilt für alle Strafgerichte und Behörden des deutschen Reiches gleichmässig und lässt die landesgesetzlichen Bestimmungen, wonach unter Umständen ein strafprozessuales Einschreiten von der Genehmigung des Parlaments abhängig ist, ausdrücklich in Kraft; die Genehmigung des Parlaments ist eine der strafprozessualen Voraussetzungen, ohne welche keine Behörde des deutschen Reiches die davon abhängige Prozesshandlung vornehmen darf. In ähnlichem Sinne operiert Wolter[4]) (S. 18), der den landesrechtlichen Vorschriften über die

---

1) Weismann Zeitschr. f. d. ges. Strafrechtswissenschaft Bd. IX S. 379 f.

2) Gareis, Zeitschr. f. d. ges. Strafrechtswissenschaft Bd. VII, S. 635 f.

3) Gareis, a. a. O. S. 637/8.

4) Die ausserberufliche Immunität der Volksvertretungen nach deutschem Recht. Göttingen 1902; jur. Dissertation.

Immunität quasi reichsrechtlichen Charakter zuschreibt, weil sie durch das Reichsrecht anerkannt seien.

Dieses Argument von der Einheit der Strafprozessgesetzgebung ist indessen unhaltbar, wie Weismann (a. a. O. S. 398—400) nachweist. Weismann geht davon aus, dass das strafprozessuale Privileg der Volksvertretungen zusammenhängt mit dem Prinzipe der Dreiteilung der Gewalten, wie dieses in Frankreich sehr prägnant von Montesquieu (esprit des lois XI, 6) entwickelt und den revolutionären Verfassungen zu Grunde gelegt ist; er prüft die staatsrechtlichen Verhältnisse in Deutschland auf dieses Prinzip und findet, dass man zwar in Deutschland von einer Dreiteilung der Gewalten nicht im Sinne einer realen Teilung der gesetzgebenden, richterlichen und vollziehenden Gewalt reden könne, weil in der deutschen Monarchie die Staatsgewalt einheitlich und ungeteilt in der Hand des Monarchen läge, sondern nur insoweit, als die verschiedenen staatlichen Funktionen durch von einander unabhängige staatliche Organe ausgeübt würden, aber bei der Abgrenzung der verschiedenen Gewalten voneinander habe ein einheitliches Prinzip obgewaltet, denn in allen drei Beziehungen sei partikulares Recht aufrecht erhalten, jedoch weder in den Bestimmungen über die Abgrenzung der Justiz und Verwaltung, wie sie sich finden in den §§ 17 und 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes, noch in dem durch § 11 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz geregelten Falle der garantie administrative sei dem Partikularrecht eine über das Territorium hinausreichende Bedeutung beigelegt. Ein Blick auf § 11 Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz lehrt in der Tat die Richtigkeit dieser Behauptung, denn wenn § 11 die Strafverfolgung der Beamten von der Vorentscheidung einer besonderen Behörde abhängig macht, so kann sich diese Bestimmung nur darauf beziehen, dass die Strafverfolgung seitens der Behörden des eigenen Staates an jenen Vorbehalt gebunden ist, dass

aber nimmermehr die Behörden eines fremden Staates sie zu beachten haben.

So und nicht anders ist auch die Rechtslage bei der Abgrenzung der richterlichen von der gesetzgebenden Gewalt, und auf diese bezieht sich das strafprozessuale Privileg der Volksvertretung im § 6 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz.

Mithin besteht auf diesem Gebiete durchaus keine Einheit der Strafprozessgesetzgebung. Die Annahme des § 6 hat aber durchaus nichts Auffallendes, wenn man bedenkt, dass es noch andere Gebiete des Strafprozesses gibt, auf denen das Kodifikationsprinzip nicht zur Geltung gelangt ist. Wir erinnern nur an die besondere Behandlung der Feld- und Forstrügesachen und ferner an das verschiedenartige Verfahren beim Strafvollzuge. Folglich kann das Argument von der Einheit der Strafprozessgesetzgebung nicht durchgreifen.

An zweiter Stelle wird von Gareis und den übrigen Verfechtern seiner Theorie die ratio legis für die erweiterte Anwendung der partikularrechtlichen Immunitäten ins Feld geführt. Er führt aus,[1]) der Zweck der hier in Betracht kommenden Verfassungsbestimmungen, nämlich die Sicherung der ungestörten Tätigkeit der gesetzgebenden Versammlungen gegenüber gewissen Amtshandlungen der Organe der Rechtspflege werde nur erreicht durch die gleichmässige Respektierung aller territorialen Immunitäten durch alle deutschen Behörden; diesem Zweck entspreche es keinesfalls, wenn nur die Behörden des Staates, dem der Abgeordnete angehöre, gehalten wären, sich aller Eingriffe in die geordnete Tätigkeit der gesetzgebenden Versammlung zu enthalten, nicht auch die Behörden anderer Staaten, für welche ein und dasselbe Strafrecht und Strafprozessrecht gelte.

Es ist Gareis durchaus zugegeben, dass gegenüber seiner weiteren Auffassung die von uns vertretene engere

1) Gareis, a. a. O. S. 638/9.

vielfache Unzuträglichkeiten im Gefolge hat, dass namentlich der zufällige Aufenthaltsort oder die geographische Lage des Landes die Tragweite der partikularrechtlichen Immunitätsbestimmungen übermässig beeinflussen. Der Abgeordnete, der sich zum Parlamentssitze begibt, ist dadurch vielfachen Möglichkeiten der Verhaftung bei Durchquerung verschiedener Gebietsteile ausgesetzt; aber diesen Unzuträglichkeiten stehen bei Annahme der weiteren Auffassung gewaltige Härten gegenüber, denn diese muss konsequenterweise dazu führen, dass die Staatsangehörigen fremder Staaten unter Umständen eine grössere Rücksicht erfahren als die eigenen. Es würde ein ganz unleidlicher Zustand sein, wenn ein schwarzburgisches oder anhaltisches Gericht, das gemäss der Landesverfassung das Recht hat, den eigenen Abgeordneten ohne Genehmigung des Landtages verhaften zu lassen, zur Verhaftung eines preussischen Abgeordneten, der etwa an demselben Delikt sich beteiligt hat, die Genehmigung der betreffenden preussischen Kammer einholen müsste. Das kann nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen sein. Gewiss wäre es wünschenswert, wenn auch auf diesem Gebiete durch eine reichsrechtliche Bestimmung Einheit des Prozessrechts geschaffen würde, aber dieser Wunsch darf uns nicht veranlassen, der Gesetzbestimmung eine Tragweite beizumessen, die sie nicht hat. Der Gesetzgeber selbst hat eine solche Einheit nicht schaffen wollen, das geht aus den Motiven zum Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung (S. 257) deutlich hervor: „durch No. 1 und 2 (des § 6 Abs. 2) werden Vorschriften aufrecht erhalten, deren Motive auf staatsrechtlichem Gebiete liegen und deshalb unberührt bleiben.“ Dieser Gedanke erklärt alles. Die betreffenden Vorschriften haben zwar strafprozessuale Wirkung, aber sie ruhen doch auf staatsrechtlichem Grunde, wie Weismann (a. a. O. S. 401) treffend bemerkt. Das Reich erkennt in § 6 ihre Natur als innerstaatlicher Verfassungsbestimmungen an aus der Erwägung heraus, dass die Abgrenzung der Gewalten untereinander eine Materie ist, die

immer nur durch das Verfassungsrecht des einzelnen Staates geregelt werden kann und eine Antastung der verfassungsrechtlichen Grundlage der Einzelstaaten die Reichsgesetzgebung nur aus zwingenden Gründen vornehmen darf. Aufrecht erhalten sind diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Einzelstaaten über die prozessuale Privilegierung der Volksvertreter, wie sie durch § 6 Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung ihre Begrenzung erfahren haben, aber nur mit der Wirkung, die ihnen vor dem Inkrafttreten der Strafprozessordnung zukam. An diesem status quo hat § 6 nichts geändert, und der status quo bestand darin, dass die Wirkung der einzelstaatlichen Bestimmungen über die Grenzen des einzelnen Territoriums nicht hinausging. Der Grund hierfür war der, dass die fraglichen Bestimmungen mit ganz geringen Ausnahmen in einer Zeit entstanden waren, in der die deutschen Staaten nur durch ein loses förderatives Band zusammengehalten waren.

Endlich führt Gareis für seine Ansicht noch den Grundsatz von der Anwendung der statuta personalis ins Feld Wenn er davon ausgeht, dass für die Rechtsbeziehungen der Personen das Recht des Domizils massgebend sei und daraus folgert, dass jeder Abgeordnete, in welchen deutschen Staat er auch komme, nach den in seinem Domizilstaate geltenden Immunitätsbestimmungen beurteilt werden müsse, so vergisst er, dass die Immunität kein persönliches Recht des einzelnen Abgeordneten, sondern ein Recht der gesetzgebenden Versammlung als Körperschaft im ganzen ist, wie wir im letzten Abschnitt noch zeigen werden, und keinen privaten, sondern einen öffentlich-rechtlichen Charakter hat. Daher hat Sontag (a. a. O. S. 79) durchaus recht, wenn er sagt, dass hier alle Analogien aus dem Privatrecht verfehlt sind.

III. Teil.

Das Wesen der Immunität.

Über die juristische Natur der hier in Betracht kommenden Normen herrscht in der Literatur lebhafter Streit.

Die einen erblicken in den fraglichen Bestimmungen lediglich Sätze des objektiven Rechts. So sagt Laband,[1]) der Hauptverfechter dieser Ansicht, die betreffenden Vorschriften begründeten keine subjektiven Berechtigungen; die Mitgliedschaft im Reichstage sei zwar die Voraussetzung für die Anwendung dieser Rechtsvorschriften, aber die Anwendung derselben hänge nicht von dem Willen des einzelnen Mitglieds der Volksvertretung ab. Auch Bornhak (preuss. Staatsrecht I S. 395/6) verneint das Vorliegen subjektiver Berechtigungen aus dem Grunde, weil jede Beziehung zu anderen Persönlichkeiten fehle, eine solche zu dem Staate aber nie ein subjektives Recht der Untertanen begründen könne.

Die gegenteilige Ansicht nimmt an, dass aus den Rechtssätzen über die Immunität subjektive Rechte hervorgehen, doch sind die Ansichten darüber, wem die Privilegien zustehen, wer als ihr Träger anzusehen ist, wieder geteilt. Einige, so Seydel (Kommentar zur Reichsverfassung zu Art. 30 N. III) und Arndt (Kommentar zur Reichsverfassung zu Art. 30, 31) sprechen sie der gesetzgebenden Körperschaft als solcher zu. So spricht Seydel ausdrücklich von Rechten des Reichstages und v. Rönne (vgl. Staatsrecht des deutschen Reiches I S. 270) sagt: „Zur Sicherung ihrer Rechte gewährt die Verfassung den Abgeordneten besondere Garantien, die keineswegs die Natur von Vorrechten oder Privilegien der einzelnen Mitglieder des Reichstages haben, sondern Rechte der das deutsche Volk vertretenden Körperschaft des Reichstages zum Schutze

1) A. a. O. S. 570/1.

gegen Eingriffe der Regierungsgewalt bilden.“ Andere Schriftsteller, so Koppenhagen,[1]) sprechen sie den einzelnen Abgeordneten zu. Endlich finden sich auch Schriftsteller, die ein doppeltes Privileg annehmen, das zustehen soll sowohl dem einzelnen Abgeordneten wie dem Parlamente (Sontag a. a. O. S. 9, Weyermann S. 19).[2])

Wir halten unsererseits ein Privileg für vorliegend, allerdings nicht ein solches des einzelnen Abgeordneten, sondern des Parlaments.

Allerdings kommt — das muss von vornherein zugegeben werden — die Immunität dem Abgeordneten persönlich zu gute, aber auf seinen Willen kommt es dabei überhaupt nicht an; für ihn wird nur, um mit Jellinek[3]) zu reden, die Möglichkeit freier Betätigung erweitert, sein negativer Status erfährt gewissermassen eine Ausdehnung. Die Staatsgewalt beschränkt sich selbst in der Ausübung ihrer Hoheitsrechte dem Abgeordneten gegenüber, ähnlich wie sie dies allen Untertanen gegenüber durch Statuierung der sogenannten Grund- oder Freiheitsrechte tut. Wolter (a. a. O. S. 14) nennt es ein potenziertes Staatsbürgerrecht, aber positive persönliche Rechte erwachsen dadurch dem einzelnen Untertanen so wenig wie dem Abgeordneten. Seydel (bayr. Staatsrecht 2. Aufl. I S. 301) sagt in Bezug auf die Grundrechte mit einer gewissen Berechtigung: „Die Grund- oder Freiheitsrechte, die man fälschlich als Rechte bezeichnet, sind Normen des Handelns der Regierungsgewalt, aber keine Rechte der einzelnen Staatsangehörigen. Erklärungen in den Verfassungen über diese sogenannten Rechte begründen keine persönlichen Rechte der einzelnen Staatsangehörigen.“ Das ist auch die überwiegende Ansicht in der Literatur.

---

1) Die Immunität der deutschen Reichstags- und Landtagsabgeordneten gegen Strafverfolgung und Verhaftung. Breslau 1898 S. 24.

2) Über die ausserberufliche Immunität der deutschen Reichstagsabgeordneten gegenüber Strafverfolgung und Verhaftung. Erlangen 1899.

3) Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 170.

Wenn nun auch die Wirkungen der Immunität in der Person des Abgeordneten eintreten, so wäre es nichts destoweniger verkehrt, die Existenz eines jeden subjektiven Rechtes überhaupt zu verneinen. Über den Begriff des subjektiven Rechtes wollen wir hier nicht streiten, sondern den von Jellinek (a. a. O. S. 42 ff.) aufgestellten Begriff zu Grunde legen, weil er uns das Wesen des subjektiven Rechtes am besten zu treffen scheint. Er definiert subjektives Recht als „das durch Anerkennung menschlicher Willensmacht geschützte Gut oder Interesse". Dieses Interesse bedarf aber der näheren Begrenzung. Nicht jedes Einzelinteresse wird von der Rechtsordnung geschützt, sondern dieser Schutz setzt voraus, dass die Anerkennung desselben durch das Gemeininteresse, das Wohl des Gemeinwesens gefordert wird, und zwar muss das Gemeininteresse so ausschlaggebend sein, dass dahinter alle anderen Rücksichten zurücktreten. Vom Standpunkt der Immunität aus liegt dieses Gemeininteresse in dem Anrecht des Landes auf ungestörte Tätigkeit des legislativen Körpers und freie Beweglichkeit seiner Mitglieder. Die Stellung der Volksvertretung im Staatsleben ist so wichtig, dass ihre Interessen einen öffentlichen Schutz erheischen. Diesem Verlangen nach öffentlichem Schutz der Parlamentstätigkeit tragen die Vorschriften, die man Immunität nennt, Rechnung. Die Immunitätsrechte erhalten mithin durch ihre Tendenz rein öffentlich-rechtlichen Charakter, und da sie öffentliche Rechte sind, teilen sie auch alle Eigenschaften derselben und stehen nicht unter den Regeln der Privatrechtslehre vom Erwerb und Verlust der subjektiven Rechte. Es ist daher durchaus nicht verwunderlich, dass sie nicht für sich erworben, nicht im Klagewege geltend gemacht werden können, und dass derjenige, dem sie praktisch zu gute kommen, nicht auf sie verzichten kann. Auch dass sie ohne Zustimmung oder Entschädigung des Berechtigten im Wege der Gesetzgebung aufgehoben werden können, ist ein Merkmal, das sie mit allen subjektiv-öffentlichen Rechten

teilen (vgl. Bornhak, preuss. Staatsrecht I S. 396 Anm. 2). Die erwähnten Rechte sind ja im öffentlichen Interesse geschaffen. Wird aber die Richtung des Gemeininteresses eine andere, so besteht kein Grund mehr für die Anerkennung der individuellen Rechte, und der Staat hat es dann ganz in seinem Belieben, im Wege der Gesetzgebung das subjektive Recht zu beseitigen. — Ob man diese Rechte dann als Privilegien bezeichnet oder etwa als Attribut der staatlichen Organschaft, so Seidler,[1]) hat wenig Bedeutung. — Darin hat Wolter (a. a. O. S. 13 ff.) recht. U. E. sind diese Rechte Privilegien, da sie sich als Ausnahmen vom gemeinen Recht darstellen.[2])

Aber der Träger dieser Privilegien ist nach allem, was wir eben entwickelt haben, nicht der einzelne Abgeordnete, sondern das Parlament, aber nicht als Korporation gedacht, denn Rechtspersönlichkeit kommt ihm nicht zu, sondern als die Gesamtheit der Abgeordneten. Die Person des Abgeordneten verschwindet als Glied des Ganzen, ist dem Ganzen untergeordnet. Das zeigt sich insbesondere bei der praktischen Geltendmachung des Privilegs.

Nicht der Abgeordnete hat darüber zu befinden, ob der Schutz, den das Gesetz für seine Parlamentstätigkeit ihm zuspricht, im konkreten Falle zur Anwendung kommen soll oder nicht. Darüber muss die Körperschaft, deren Mitglied er ist, entscheiden. Diese hat zu befinden, ob einem Antrage auf Strafverfolgung oder Verhaftung eines Abgeordneten stattgegeben werden soll; denn nur die gesetzgebende Versammlung als Ganzes kann die Momente, die eine Bestrafung des Delinquenten verlangen, und diejenigen, die für eine ungestörte Tätigkeit und Berufsausübung der Volksvertreter sprechen, gerechterweise voneinander abwägen. Sie wird unter Umständen sogar die

1) Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Rechte, 1891 S. 98.

2) Vgl. Jellinek, a. a. O. S. 169.

moralische Pflicht haben, die Haftentlassung eines Abgeordneten zu verlangen, wenn dieser eine hervorragende parlamentarische Stellung einnimmt und durch seine Begabung und Arbeitskraft dem Parlamente unentbehrlich ist. Sie wird es unter diesen Umständen selbst dann tun, wenn der Abgeordnete auf Durchführung der gerichtlichen Untersuchung bestehen sollte. Wenn somit die Geltendmachung des Privilegs ganz in die Hand des Parlaments gelegt ist, ohne dass Zustimmung oder Widerspruch des einzelnen Abgeordneten, um dessen Strafverfolgung oder Verhaftung es sich handelt, in Betracht kommen, dann bestätigt das unsere Auffassung,[1]) dass Träger des Privilegs das Parlament selbst als die Gesamtheit der Abgeordneten ist, nicht der einzelne Abgeordnete.

---

1) Auch Koppenhagen (a. a. O. S. 23 ff.) gibt zu, dass der Anspruch des Abgeordneten ganz von der Entscheidung der politischen Körperschaft abhängt, gleichwohl sucht er mit grosser Zähigkeit ein subjektives Recht der Abgeordneten festzuhalten.